

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CONSTITUTION

DU

Royaume de Yougoslavie

du 3 Septembre 1931.

AVEC LE TEXTE INTÉGRAL

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 9 JUIN 1933

PAR

Déyan LOUTZITCH

MM. ACHILLE MESTRE, *Président*

BASDEVANT

J. BARTHELEMY

Suffragants

EDITIONS PIERRE BOSSUET

8, RUE N.-D.-DES-CHAMPS, PARIS (VI^e)

1933

LA CONSTITUTION

DU

Royaume de Yougoslavie

A la pieuse mémoire de mon père

et

A ma chère mère

LA CONSTITUTION

DU

Royaume de Yougoslavie

du 3 Septembre 1931

AVEC LE TEXTE INTÉGRAL

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 9 JUIN 1933

PAR

Déyan LOUTZITCH

MM. ACHILLE MESTRE, *Président*

BASDEVANT

J. BARTHELEMY

| *Suffragants*

EDITIONS PIERRE BOSSUET

8, RUE N.-D.-DES-CHAMPS, PARIS (VI^e)

1933

**La faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.**



Avant-Propos

Depuis le jour de la proclamation de l'union des Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat, l'Etat yougoslave a passé par des périodes bien troublées. La vie politique de cet Etat s'est heurtée aux difficultés inhérentes à tous les commencements.

L'Etat yougoslave se compose, comme son nom, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes l'indiquait autrefois, des Serbes, Croates et Slovènes, trois éléments de même race, de même langue, mais d'éducation et de mentalité différentes.

Nous savons, en effet, que les Slaves du Sud, qui ne formaient primitivement qu'une seule famille, se sont établis, dès le début du VII^e siècle, dans les Balkans. Ils se sont installés dans les grandes vallées, plus particulièrement dans les vallées latérales d'où, en cas d'alerte, on peut gagner des rochers facilement défendables, ou, en temps calme, descendre dans la plaine fertile. De bonne heure, les Slaves se séparèrent en deux branches. Les uns, les Croates, les Slovènes et les Dalmates d'aujourd'hui, remontèrent la Save ou allèrent vers l'Adriatique, et subirent l'influence de la culture occidentale ; les autres, les Serbes, les Bosniaques, les Herzégoviniens et les Monténégrins d'aujourd'hui, s'enfoncèrent dans la péninsule des Balkans et subirent l'influence de la culture byzantine.

Il est peut être plus clair de dire que près de la mer ou dans les vallées, les deux groupes de la côte et de l'intérieur se trouvèrent séparés par les montagnes et les forêts de la Bosnie, et que sur le front où se portait leur principal effort, ils avaient affaire les uns surtout aux Francs et aux Italiens,

les autres aux Bulgares et aux Byzantins, et ils subirent leur influence.

Il ne faut pas perdre de vue, lorsqu'on veut se rendre compte des causes les plus lointaines des difficultés auxquelles se heurte la Yougoslavie, que, entre le VIII^e et le IX^e siècle de notre ère, les Slaves du sud ont passé du paganisme au christianisme, bien qu'il ne leur soit venu ni de la même source, ni par le même chemin. Tandis que la conversion des uns, des Serbes, s'opérait par la voie byzantine et les rattachait à l'obédience religieuse ainsi qu'à la fortune politique de Constantinople, celle des autres, Croates, Slovènes et Dalmates, s'accomplissait par l'intermédiaire de missionnaires relevant de Rome. C'était à l'époque où le jeune empire franc de Charlemagne, appuyant la Papauté, était aux prises avec le vieil empire byzantin, et c'est autour des Slaves du sud que le duel entre ces deux puissances se déroula, et leurs territoires en fut l'enjeu. Un jour vint où, quasi coupés les uns des autres, les uns se tournèrent à Rome et les autres se rallièrent complètement à l'orthodoxie. Après avoir été morcelés parce qu'ils se trouvaient au point vif d'une triple rivalité : politique, entre deux empires, religieuse, entre deux Eglises, culturelle, entre deux civilisations, ils connurent des destinées qui achevèrent de les différencier.

Ainsi, les Slaves du Sud, bien que frères, commencèrent à mener une vie différente. Déjà, en 924, Tomislav se fit couronner roi d'un royaume dont les limites sont d'ailleurs peu précises ; il débordait à l'est sur la Bosnie, au nord sur un pays plutôt slovène, au sud, il comprit les pays jusqu'aux Bouches de Cattaro et de la future Herzégovine. Ce grand état croate, tombé sous la domination hongroise, disparut au XI^e siècle. L'autre branche, les Serbes, s'établirent principalement entre la Save au nord, la Morava à l'est, le Sar au sud et la mer Adriatique au sud-ouest. Cinq siècles s'écoulèrent en effet, de l'invasion slave à l'apparition de Nemiana, mais durant cette période, ce n'est pas l'anarchie pure et simple qui régna. De bonne heure, des groupements de tribus s'organisèrent. Au-dessus des joupans, simples chefs de canton, nous voyons des grands-joupans, dont l'existence remontait, dit-on, au temps de l'invasion slave, mais dont l'autorité est, en tout cas, fort instable. Le premier grand état serbe apparut au XII^e siècle avec Nemanja. Cet Etat atteignit l'apogée de sa gloire et de sa grandeur avec Douchan-le-Grand, au XIV^e siècle. Douchan se fit couronner à Skoplje en 1346, « empereur des Serbes, Bulgares et Grecs ». Son empire s'étendit du Danube

à la Save au nord, et jusqu'à la mer Adriatique et la mer Egée, occupant une grande partie de la Bulgarie actuelle, la Macédoine, une partie de la Bosnie, le Monténégro, l'Albanie, l'Épire, l'Étolie et la Thessalie, et de la Grèce actuelle jusqu'à Salonique et Lepante. Alors qu'il marchait contre les Turcs, Douchan fut, dit-on, empoisonné en 1355. Bien que majeur, son fils Ouroch, élevé plus en moine qu'en guerrier, ne put empêcher la dislocation de l'Empire serbe. Les magnats serbes, sentant que la « main forte » avait disparu, se révoltèrent et s'attribuèrent des parties de l'Empire, de sorte qu'il n'y eut plus, pour faire face aux Turcs, que de petites principautés, incapables d'agir efficacement. La dernière grande bataille livrée aux Turcs est la célèbre bataille de Kossovo, en 1389, où l'armée serbe fut complètement détruite. Tous les seigneurs serbes furent pris et décapités devant le corps du Sultan Mourat, tué par un Serbe avant la bataille. Après cette malheureuse défaite à la fin du xiv^e siècle, les Serbes tombèrent sous le joug turc.

Ainsi donc, ces deux branches d'un même peuple, éloignées d'abord par leurs adversaires, se séparèrent davantage encore par les événements historiques qui firent passer les uns sous la domination hongroise et les autres sous le joug turc. Pourtant, un noyau de Serbes, après des luttes incessantes et fort sanglantes, s'émancipa et fit son apprentissage de l'indépendance, tandis que les Croates et les Slovènes restèrent soumis pendant de longues années à la domination étrangère et prirent des habitudes politiques différentes qui s'opposèrent à l'unification rapide du pays.

A ces difficultés léguées par le passé sont venues s'ajouter celles que le rivalité des hommes politiques créèrent uniquement dans leurs intérêts individuels, comme nous le verrons plus loin dans notre étude. La Constitution de Vidovdan a scellé l'unité nationale, mais n'a pas réussi à aplanir toutes les difficultés. Elle a posé les bases solides de l'Etat yougoslave, mais l'œuvre accomplie par la Constitution de Vidovdan était imparfaite et ne répondait pas aux désirs d'une grande partie de la population. Pendant les dix premières années de son existence, la jeune Yougoslavie a eu à supporter bien des troubles intérieurs. Le parlement de Beograd fut dissous et le régime absolu fut introduit le 6 janvier 1929. Le 3 septembre 1931, le Roi a octroyé au pays, une nouvelle Constitution, qui fera l'objet de notre étude.

Pour avoir une idée claire de la situation actuelle en Yougoslavie, nous croyons devoir consacrer l'introduction de notre

étude à la formation de l'Etat Yougoslave et donner un aspect politique, financier, économique et administratif du pays de 1919 à 1929, en traitant aussi du régime absolu. Nous examinerons ensuite le texte de la Constitution yougoslave du 3 septembre 1931.

Introduction

I

Formation de l'Etat yougoslave

L'idée d'unité du peuple yougoslave peut être signalée dès le xvr^e siècle, chez le réformateur slovène Primar Trubar, qui préconisait l'unité de la confession de tous les Slaves du Sud. Depuis le xix^e siècle, elle est reprise dans la littérature alors très florissante à Dubrovnik, mais c'est surtout aux xviii^e et xix^e siècles qu'elle se manifesta dans toute son ampleur. Cette idée n'était pas la pensée d'un seul homme ou d'un gouvernement, elle était en réalité, l'expression du désir de plusieurs générations. Il serait intéressant de suivre l'histoire de toutes les luttes pour l'unité yougoslave au cours de ces siècles. Mais cette étude nous éloignerait trop de notre sujet. Pour rester dans les limites que nous nous sommes tracées, nous exposerons brièvement les actes immédiats qui ont précédé la réalisation de l'unité nationale, en étudiant la formation de l'Etat yougoslave et le vote de sa première Constitution, Constitution de Vidovdan.

■
**

Nous savons que l'Autriche-Hongrie, aussi soucieuse du mouvement yougoslave que de ceux des autres peuples opprimés dans la monarchie dualiste, cherchait par tous les moyens à enrayer les actions qui pouvaient fatalement conduire à la désagrégation de l'Empire. Aussi, le tragique évènement de

Sarajevo fut un bon prétexte pour déclarer la guerre à la Serbie et atteindre ainsi les deux buts visés :

a) enrayer le développement de l'idée d'unité yougoslave et punir la Serbie, considérée par les hommes politiques austro-hongrois, comme un « foyer de l'agitation ».

b) réaliser le rêve si longtemps caressé du libre accès à Salonique.

L'ultimatum remis à la Serbie était inacceptable, portant atteinte même à l'indépendance de l'Etat. Le gouvernement yougoslave, après avoir échoué dans ses tentatives pour l'éviter, reçut de l'Autriche la déclaration de guerre le 15 juillet 1914. La Serbie traversait alors de pénibles moments : épuisée par les deux guerres balkaniques, celle de 1912 contre la Turquie et celle de 1913 contre la Bulgarie, elle n'était pas prête à en entreprendre une troisième dans un si court délai. Devant la soudaineté des événements, le gouvernement serbe n'eut pas le loisir de penser aux déclarations concernant les buts de la guerre ; attaquée, le premier soin de son gouvernement fut d'organiser la défense. C'est pourquoi nous devons attendre jusqu'au 7 décembre 1914 pour voir le gouvernement soumettre à l'Assemblée Nationale, qui, après l'évacuation de Beograd, tenait ses séances à Nis, la déclaration suivante :

« Persuadé de la confiance de la Narodna Skoupchtina austro-hongroise
» si longtemps qu'il mettra ses forces au service de la grande
» cause de l'Etat serbe et de la nation serbe-croate et slovène,
» le gouvernement considère comme son premier devoir de
» saluer avec la plus profonde émotion toutes les saintes vic-
» times qui ont si courageusement et volontairement sacrifié
» leur vie sur l'autel de la patrie.

« Persuadé que le peuple serbe entier est fermement décidé
» à soutenir jusqu'au bout la lutte sacrée pour la défense de
» son foyer inviolable et de sa liberté, le gouvernement du
» royaume considère dans ces moments-ci que sa tâche
» la plus importante et la seule est d'assurer un succès vic-
» torieux de cette grande guerre qui est devenue, dès le mo-
» ment où elle a commencé, en même temps la lutte pour
» la libération et l'union de tous nos frères non encore libres,
» serbes, croates et slovènes.

« Le gouvernement s'efforcera d'être le fidèle interprète de
» cette résolution du peuple et il attendra fidèle à ses puissants

» alliés, plein de confiance dans l'avenir, l'heure de la victoire (1) ».

Cette déclaration est la première qui a été officiellement faite sur l'unité nationale ; jusqu'à ce moment, l'idée d'unité nationale n'avait reçu aucune consécration dans les actes politiques d'un organe officiel. Cette idée s'était surtout développée dans la littérature et était restée en quelque sorte dans le domaine intellectuel. Par cette déclaration citée plus haut, elle recevait sa consécration officielle et définitive et entrait dans la phase de réalisation, étant donné que le but de guerre du gouvernement était la délivrance et l'union de tous les frères serbes, croates et slovènes non encore libres. D'autre part, cette déclaration gouvernementale, rendue dans des moments si critiques, nous montre clairement jusqu'à quel point le peuple serbe a été hautement conscient de la lutte qu'il soutenait.

Mais c'est surtout au moment du traité secret de Londres du 26 avril 1915 que le gouvernement serbe se révéla dans toute son activité. Dès qu'il apprit que des pourparlers allaient être engagés avec l'Italie, il fit connaître ses inquiétudes au sujet des territoires de la côte adriatique aux représentants diplomatiques des pays alliés qui se trouvaient aussi à Nis. Le représentant de la Russie envoyait, le 31 mars 1915, un télégramme à Pétrograd pour informer son gouvernement des « inquiétudes sérieuses du gouvernement serbe au sujet des prétentions italiennes sur la côte dalmate (2). » Par ce même télégramme, il avertissait son gouvernement qu'il avait été consulté sur l'opportunité d'un voyage du président du Conseil des Ministres, M. Pachitch, à Pétrograd « dans le but de s'entendre sur cette question et afin de couvrir la responsabilité de la Serbie pour la faute éventuelle qu'on pourrait commettre et qui engendrerait de très graves conséquences ». Le voyage de Pachitch n'eut pas lieu. La Russie se trouvait dans le plus grand embarras, car elle ne pouvait pas ne pas reconnaître les justes inquiétudes du gouvernement serbe ; cependant, elle dut céder à la pression des gouvernements français et anglais et signer le traité de Londres. Le représentant de la Russie ne reçut la réponse à son télégramme qu'après que

(1) Adriaticus : *La Question Adriatique* - Recueil des documents officiels, Paris, 1920, p. 5.

(2) M. Djorjevitch : *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre de 1914-1918*. Belgrade, 1922, p. 60.

le pacte fut conclu. Dans cette réponse, Sazanoff, Ministre des Affaires Etrangères de Russie, faisait savoir que le voyage de Pachitch serait non seulement inutile à la cause slave, mais qu'il y aurait beaucoup d'inconvénients à ce que la Serbie restât à ce moment sans un guide expérimenté et il ajoutait que « le Régent et le Conseil des Ministres ne pouvaient pas douter de notre volonté de protéger, dans la mesure du possible, les intérêts slaves. Si on ne réussit pas dans les limites les plus larges à réaliser toutes les aspirations slaves, la cause en sera due à des circonstances exceptionnelles (1). » Par ce refus de recevoir Pachitch, il était évident que quelque chose de grave s'était passé. Le gouvernement serbe comprit alors que le traité était signé, mais il ne se découragea pas et adressa, quelques jours plus tard, au représentant de la Russie, une note par laquelle il priait les Alliés de donner à la Serbie, pour soutenir le moral de son peuple, l'assurance que les concessions faites à l'Italie n'étaient pas définitives, et que le peuple yougoslave ne serait pas divisé en plusieurs Etats, mais réuni en un seul. Il faisait en même temps des démarches à Paris et à Londres en vue d'obtenir des gouvernements français et anglais, une déclaration rassurante au sujet du territoire de l'Adriatique.

Le gouvernement serbe se trouvait dans une situation fort pénible. En effet, tandis que d'une part, on arrachait au futur Etat yougoslave une très grande partie de son territoire naturel habité par des nationaux pour l'attribuer à l'Italie, les Alliés, d'autre part, faisaient pression sur le gouvernement serbe pour qu'il fasse des concessions territoriales à la Bulgarie, qu'on essayait à ce moment, d'attirer du côté des Alliés. Ces sacrifices territoriaux, quoique très pénibles pour le peuple, furent acceptés par le gouvernement serbe, sur les insistances réitérées des pays alliés. Tous ces agissements et le sacrifice territorial fait en faveur de la Bulgarie nous montrent combien l'idée de l'unité nationale était chère au gouvernement serbe.

Nous savons quelle erreur a été commise par les Alliés, qui croyaient ainsi attirer la Bulgarie vers leur juste cause. La Bulgarie, en promettant aux représentants des Alliés à Sofia qu'elle entrerait dans la guerre aux côtés des Alliés si elle obtenait de la Serbie des concessions territoriales, ne faisait en réalité que gagner du temps pour se mieux armer. Le 30 août 1915, Ferdinand reçoit l'envoyé extraordinaire de Guil-

(1) M. Djorjevitch : *op. cit.* p. 60.

laume II, le duc de Mecklembourg-Strelitz et le 7 septembre, à Pleiss, en Silésie, les représentants des états-majors bulgare et allemand conviennent que dans les trente jours qui suivront, les Austro-Allemands attaqueront avec douze divisions et les Bulgares, cinq jours après, attaqueront avec quatre divisions en Serbie et une en Macédoine (1). La Bulgarie, conformément à l'accord de Pleiss, attaqua la Serbie en octobre 1915, en se plaçant du côté des Empires centraux, auxquels l'attachaient, outre les traités, les liens de la famille régnante

Attaquée et cernée de tous les côtés, l'héroïque armée serbe dut reculer, après avoir livré des combats acharnés et sans merci contre les Austro-Allemands et les Bulgares. Elle dut céder à l'énorme supériorité numérique de ses adversaires et se replier vers le sud-ouest, vers ces montagnes et rochers calcaires de l'Albanie, si difficilement praticables. Nous connaissons la tragique traversée de l'Albanie, à travers ces montagnes terribles et inhospitalières, où les hommes, mourant de faim et de froid, devaient se préserver des Albanais, toujours redoutables pour les isolés. La côte adriatique atteinte, l'épreuve n'était pas finie. Les Italiens, installés à Valona, se préoccupèrent de tenir à distance ces moribonds qui pourraient empiéter sur leur zone d'influence et il fallut un appel personnel du tsar Nicolas II au roi Victor-Emmanuel pour qu'ils changeassent d'attitude. Puis, lorsque les secours, d'abord français, puis anglais, arrivèrent avec des vivres, les sous-marins autrichiens de Cattaro les coulèrent tandis que les avions bombardaient la foule accumulée sur la rive. En quelques jours, d'épuisement et de misère, des milliers de Serbes moururent encore. « Cependant, les grands Alliés délibèrent : que faire pour ces débris d'un peuple ? Finalement, on se décide à transporter les troupes, partie à Bizerte, partie à Corfou qui est plus près. Quant à ce qui reste des émigrés « civils », pour la plupart, ils gagneront la France à travers l'Italie. A la fin de janvier, il n'y a plus de Serbes, de Serbie, dans la péninsule, que les morts, des enfants, des vieillards, des femmes et les prisonniers des Autrichiens, des Allemands et des Bulgares (2). »

Arrivé à Corfou, le gouvernement serbe, sans un pouce de territoire, continue son action pour la réalisation de l'unité nationale. Il proteste énergiquement auprès des Alliés contre

(1) E. Haumant : *Formation de la Yougoslavie*, Paris 1930, p. 659.

(2) E. Haumant : *op. cit.* p. 664.

le traité secret de Londres et demande son abrogation.

Vers le mois d'avril 1916, le Président du Conseil des Ministres, Pachitch, entreprend un voyage à Pétrograd avec le but principal de déterminer la Russie à agir auprès des Alliés pour l'abrogation du traité de Londres. Mais l'action du gouvernement ne se borne pas à demander des promesses ; il agit fiévreusement. En mai 1915, un « comité » ou « délégation » yougoslave fut créé, composé d'hommes politiques de nationalité serbe-croate-slovène du pays austro-hongrois, qui se trouvaient à l'étranger au moment de la déclaration de guerre à la Serbie, ou qui, au cours de la guerre, ont réussi à s'échapper. La tâche essentielle de ce Comité yougoslave était de propager l'idée de l'unité nationale à l'étranger, parmi les Yougoslaves de la Monarchie dualiste.

Le point essentiel est l'union des Yougoslaves, mais sous quelle forme, ils le savent mal. En mai 1915, le Comité yougoslave a rédigé un manifeste et l'a envoyé aux Gouvernements français et anglais, ainsi qu'à l'ambassadeur de Russie à Paris, dans lequel il est affirmé que « les Serbes, Croates et Slovènes sont un même peuple yougoslave qui a essayé à travers toute son histoire de couronner son unité nationale par l'unité politique et en créant un Etat unique sur tout son territoire ethnographique (1). » Dans ce manifeste, l'Autriche-Hongrie est visée comme l'obstacle principal de l'unité yougoslave.

Nous laisserons de côté l'activité du Comité yougoslave et nous nous occuperons de la déclaration du 20 juillet 1917, élaborée à Corfou par le gouvernement serbe et le Comité yougoslave. Nous croyons utile d'en parler en détail, car il y a des auteurs qui considèrent que l'Etat yougoslave date de cette Déclaration de Corfou (2).

La Déclaration de Corfou est un acte passé entre le Gouvernement serbe et le Comité yougoslave, dans l'île grecque de ce nom. Elaborée dans les débats qui eurent lieu entre les représentants du Gouvernement serbe et du Comité yougoslave, du 2 au 20 juillet 1917, elle fut signée de Pachitch, Président du Conseil des Ministres serbe et de Troumbitch, Président du Comité yougoslave. Elle est faite sous la forme d'une charte d'Etat et a jeté les bases de l'Etat yougoslave. Dans les débats

(1) Slobodan Yovanovitch : *Droit Constitutionnel du Royaume des S.H.S.* Beograd, 1924, p. 3.

(2) N. Yovanovitch : *Etude sur la Constitution des Serbes, Croates et Slovènes* du 28 juin 1921, Paris, 1924, p. 26.

qui précédèrent la Déclaration, on discuta les questions concernant le futur Etat. Ces discussions portèrent surtout sur le nom de l'Etat, la liberté de confession et sur la religion du chef de l'Etat. On discuta également dans quelle mesure et dans quelle étendue on devait donner l'autonomie administrative aux diverses régions. La question de l'organisation politique de l'Etat-Uni, pour la période provisoire — on appela période provisoire le temps qui s'écoulerait du jour de la proclamation de l'unité nationale jusqu'au jour du vote de la Constitution — était aussi vivement discutée. Cette question fut laissée en suspens comme beaucoup d'autres d'ailleurs qui ne furent pas tranchées. On décida de publier dans une déclaration, les principes sur lesquels on s'était mis d'accord. C'est de cette manière que fut rédigée la Déclaration de Corfou, dont nous donnons un rapide résumé.

Un préambule rappelle que Serbes, Croates et Slovènes ne constituent qu'une nation unie par le sang, par la langue parlée et écrite, par le sentiment de son unité, par la continuité de son territoire, par les intérêts communs et vitaux de son existence nationale et par le développement général de sa vie morale et matérielle.

« L'idée de son unité nationale ne s'est jamais éteinte, bien que toutes les forces spirituelles de ses ennemis aient été dirigées contre son unification, sa liberté et son existence matérielle. »

Le préambule rappelle ensuite que la guerre provoquée par l'impérialisme allemand, s'est transformée en une lutte pour la liberté du monde et le triomphe du Droit sur la Force. Il en résultera, comme base du nouvel ordre international, la liberté pour les peuples de disposer d'eux-mêmes. Puis il ajoute : « Les représentants autorisés des Serbes, Croates et Slovènes constatent que le désir de leur peuple est de se libérer de tout joug étranger et de se constituer en un Etat libre, national et indépendant, désir basé sur le principe que tout peuple est libre de disposer de lui-même, et sont d'accord pour estimer que cet Etat doit être fondé sur les principes modernes et démocratiques (1). »

Nous voyons là les idées wilsonniennes. En effet, en 1917, les Etats-Unis entrèrent en guerre et le Président Wilson proclama le principe de la liberté des peuples de disposer d'eux-mêmes. Ce principe, comme nous le savons, était devenu

(1) *Adraticus* : *op. cit.* pp. 20-21.

la base du désir exprimé par les représentants du gouvernement serbe et du Comité yougoslave, de fonder un nouvel Etat conformément aux aspirations des Serbes, Croates et Slovènes. Après ce préambule viennent les treize articles les plus essentiels de la Déclaration de Corfou.

Le futur Etat : le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, sera une monarchie constitutionnelle, démocratique et parlementaire. Le Roi des Serbes, Croates et Slovènes sera pris dans la dynastie des Karageorgevitch, qui a toujours partagé les idées et les sentiments de la nation en plaçant la liberté et la volonté nationales au-dessus de tout. (art. 1 à 12)

Le Royaume n'aura qu'une seule armoirie, un seul drapeau et une seule couronne. Mais il sera permis en toutes occasions d'arborer librement les drapeaux particuliers : serbe, croate et slovène et les armoiries particulières (art. 3 et 4). Les dénominations serbe, croate et slovène sont également permises (art. 5).

La Déclaration reconnaît les mêmes droits aux alphabets cyrillique et latin. L'article 7 proclame que les religions reconnues pourront être exercées librement et publiquement, et déclare que les cultes orthodoxe, catholique-romain et musulman, qui comptent les plus d'adeptes dans la population serbo-croato-slovène, seront égaux entre eux. L'art. 11 proclame l'égalité des citoyens devant la loi et l'Etat. L'art. 8 préconise l'unification du calendrier. (La Serbie se servait du calendrier Julien, en retard de treize jours sur le calendrier grégorien en usage chez les Croates et les Slovènes).

En matière de suffrage, elle prévoit le suffrage universel direct, secret pour l'élection des députés ainsi que pour l'élection des membres des corps politiques et administratifs, tels que les Conseils de départements, d'arrondissements et de communes (art. 12). L'art. 13 de la Déclaration de Corfou indique ce que seront pour le pays les institutions qu'il se donnera lui-même. La Constitution votée par une Constituante élue au suffrage universel direct et secret, servira de base à toute la vie de l'Etat ; elle sera l'origine et l'aboutissement de tous les pouvoirs et de tous les droits, et sur elle la vie entière du pays sera réglée. La Constitution ainsi que toutes les autres lois votées par l'Assemblée Constituante n'entreront en vigueur qu'après avoir été sanctionnées par le Roi. La Constitution devra être votée par une majorité numérique définie de l'Assemblée Constituante.

La Déclaration de Corfou devait avoir un caractère politique. Il s'agissait de montrer aux alliés le désir ardent et

inbranlable du peuple serbo-croate-slovène de s'unir en un seul Etat. Dans les articles mentionnés ci-dessus, nous ne voyons qu'une préparation de la Constitution future. Quelques articles ont une autre portée. Dans les articles 9 et 10 nous trouvons les déclarations concernant la Mer Adriatique et le territoire du futur Etat. « La Mer Adriatique sera, dans l'intérêt de la liberté et des droits égaux de toutes les nations, libre et ouverte à tous et à chacun » (art. 10). « Le territoire du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes comprendra tout le territoire sur lequel notre nation aux trois noms vit en masses compactes et sans discontinuité. Il ne pourrait pas être mutilé sans porter atteinte aux intérêts vitaux de la communauté. Notre nation ne réclame rien de ce qui appartient à autrui. Elle ne réclame que ce qui est à elle. Elle désire se libérer et constituer son unité. C'est pourquoi elle refuse consciemment et fermement toute solution partielle du problème de sa libération et de son unification nationales. Elle pose le problème de sa délivrance de la domination austro-hongroise et de son union avec la Serbie et le Monténégro en un Etat unique formant un tout indivisible. D'après le droit de chaque peuple de disposer de ses destinées, aucune partie de cette totalité territoriale ne pourrait être, sans atteinte à la justice, détachée et incorporée à un autre Etat quelconque sans le consentement de lui-même (art. 9).

Dans ces deux articles nous voyons apparaître le caractère politique de la Déclaration de Corfou. Elle était dirigée contre le traité de Londres qui attribuait à l'Italie une grande partie de territoire habité par la population yougoslave. Depuis les tentatives faites en 1916 auprès du Gouvernement russe, le Gouvernement serbe n'a pas cessé d'agir pour l'abrogation du traité secret de Londres. Il a fait des démarches nombreuses, renseignant les hommes politiques et l'opinion publique de tous les pays sur les revendications du peuple serbo-croato-slovène. Ces efforts continuèrent jusqu'à l'écroulement des Empires centraux, mais la victoire remportée n'a pas mis fin à la tâche du Gouvernement serbe. En effet, des divergences de vues survinrent entre les Serbes et les Yougoslaves de l'Autriche-Hongrie sur la conception de l'unité nationale, comme nous le verrons plus loin.

Le 28 octobre 1918, l'Autriche-Hongrie s'adressa aux Alliés pour obtenir un armistice. Le lendemain le Sabor (Chambre des Députés croate) se réunit pour arrêter et proclamer, en vertu du principe pour les peuples de disposer librement d'eux-mêmes, reconnu par tous les Etats en guerre, les faits

suivants : « 1° tous les rapports juridiques jusqu'alors existants entre le Royaume de Croatie, Slavonie et Dalmatie d'une part, et le Royaume de Hongrie et l'Empire autrichien d'autre part, cessent d'exister ; 2° la Dalmatie, la Croatie et la Slavonie avec Rijeka font un Etat indépendant et suivant le principe moderne de nationalité et en vertu de l'unité nationale des Serbes, Croates et Slovènes, entrent dans l'Etat national souverain et commun des Slovènes, Croates et Serbes sur le territoire ethnographique de ce peuple, sans tenir compte de quelques frontières territoriales et étatiques que ce soit ; 3° L'Assemblée générale constituante de tout le peuple uni des Serbes, Croates et Slovènes décidera, avec une majorité qualifiée déterminée antérieurement, de la forme de l'Etat, ainsi que de l'organisation intérieure de notre Etat fondé sur l'égalité absolue de tous les Slovènes, Croates et Serbes. » (1). Par cette résolution, en effet, l'Etat indépendant croate a été créé, et il a été immédiatement décidé que ce nouvel Etat entrerait dans l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Dans ce nouvel Etat, le Sabor croate n'a pas pu exercer le pouvoir suprême, et dans cette même séance, il l'a reconnu au Conseil national de Zagreb. Le Ban a accepté au nom du Gouvernement croate la décision du Sabor croate, et a remis le pouvoir exécutif à la disposition du Conseil National. Ainsi donc, par la libre volonté du Sabor et du Ban croates l'Etat indépendant croate a cessé d'exister pour devenir un nouvel Etat qui avait dans le Conseil National de Zagreb le pouvoir suprême.

Ce Conseil National de Zagreb s'est formé le 6 octobre 1918, donc plusieurs jours avant la demande d'armistice de l'Autriche-Hongrie. Sa formation a été une des conséquences des troubles produits dans l'armée austro-hongroise par l'avance des Serbes après le percement du front de Salonique. Des régiments entiers s'étaient disloqués et le gouvernement civil austro-hongrois n'était plus capable de diriger le pays. Le Conseil National devint alors le représentant du pouvoir suprême. Il était composé de délégués de toutes les provinces yougoslaves de l'Autriche-Hongrie. Tous les partis politiques et toutes les organisations nationales des Yougoslaves y étaient représentés. Il s'est formé sur le « principe territorial », à savoir : chaque province yougoslave y envoyait autant de représentants qu'elle comptait de fois 100.000 habitants. Le Président de ce Conseil National était le Docteur Anté Koro-

(1) Sl. Yovanovitch : *op. cit.* p. 5.

chtz, et les vice-présidents le Docteur Anté Pavelitch et Svétozar Pribitchévitch. Le Conseil National demanda à l'armée de se soumettre à lui. L'armée se soumit, geste platonique, d'ailleurs, car la force la plus efficace dans Zagreb était une compagnie de prisonniers serbes qui s'étaient réarmés. Le 31 octobre le Ministère de la Guerre d'Autriche remit au Conseil National « tous les bâtiments de guerre, les forteresses et le matériel concernant la marine à Kotor, Sibenik, Rijeka, Pola et Trieste. Un de ses premiers actes fut de créer les « Gouvernements de province » en Croatie, Slovenie, Bosnie-Herzégovine, Dalmatie, Voïvodine, qui n'étaient en effet jusque-là que des Comités nationaux dans lesquels tous les partis nationaux étaient représentés. Allant plus loin encore, le Conseil National essaya de se mettre en rapport direct avec les puissances alliées. Le 3 novembre, il demanda aux Gouvernements français, anglais, italien et américain sa reconnaissance comme le « Gouvernement légal des Yougoslaves d'Autriche-Hongrie. Le 1^{er} novembre déjà, il autorisait le Comité National de Londres à « représenter et protéger les intérêts de l'Etat des Slovènes, Croates et Serbes auprès des autres Etats. » (1) Au commencement du mois de novembre, le Gouvernement serbe reconnut ce Conseil National de Zagreb comme le Gouvernement légal des Yougoslaves d'Autriche-Hongrie, et il fit une démarche auprès des Alliés pour qu'ils le reconnaissent aussi. Pendant sa brève vie, le Conseil National de Zagreb ne fut reconnu que par le Gouvernement serbe. Ainsi donc, au mois de novembre, trois Etats yougoslaves existaient : le Royaume de Serbie, le Royaume de Monténégro et l'Etat des Yougoslaves d'Autriche-Hongrie.

Les agissements du Conseil National auraient pu être néfastes pour l'unité nationale. Le Gouvernement serbe eut beaucoup de peine pour en atténuer la portée, et n'y réussit pas toujours. Comme exemple, il nous suffit de citer un fait. Lorsque Vesnitch, Ministre de Serbie à Paris, demanda aux Alliés la remise de la flotte de l'Autriche-Hongrie à la Serbie, l'Italie s'y opposa, invoquant le fait que le Conseil National déclarait le peuple serbo-croate-slovène de l'Autriche-Hongrie représenté uniquement par le Comité yougoslave. En effet, le Conseil National avait fait savoir aux Alliés par une note « diplomatique » en date du 3 novembre 1918, que la représentation diplomatique auprès de tous les Gouvernements

(1) Sl. Yovanovitch : *op. cit.* p. 6.

alliés ainsi qu'aux *conférences d'armistice* était confiée à M. Troumbitch, Président du Comité yougoslave (1).

En même temps qu'il faisait des démarches auprès des Alliés pour obtenir sa reconnaissance, le Conseil National envoyait son président, M. Korochetz et deux de ses membres, MM. Zerjav et Cingrija en Suisse, où ils devaient se rencontrer avec le Président du Conseil serbe, Pachitch, pour y entamer des pourparlers en vue de la formation d'un Etat unitaire. Dans quel esprit ils vont aborder Pachitch, une lettre de Troumbitch à Korochetz nous en instruit : « Nous avons affaire à une misérable oligarchie — celle des radicaux serbes — qui ne se maintiennent au pouvoir que par des circonstances anormales... Toute l'opposition dans la Skoupchtina (Chambre des députés serbe) et le peuple serbe ne veulent pas que la Serbie soit pour nous une Prusse » (2). Les trois missionnaires yougoslaves qui craignaient l'hégémonie serbe dans le nouvel Etat, se gardèrent bien de conférer avec Pachitch à Paris, où il se trouverait sur un terrain favorable, mais le convoquèrent à Genève avec les chefs de l'opposition à la Skoupchtina, Drachkovitch, Voya Marinkovitch et Trifkovitch. Les Alliés insistèrent pour un prompt règlement de la question yougoslave ; Pachitch part, en dépit d'une grippe, peut-être diplomatique, et arrive à Genève le 6 novembre.

Les conférences commencèrent le 7. Les représentants du Conseil National désiraient que, jusqu'à la convocation d'une Constituante, l'unité nationale ne fut qu'une manifestation devant l'étranger, mais à l'intérieur chacun resterait maître chez soi : le Gouvernement serbe à Beograd, le Conseil National à Zagreb. Pachitch ne fut pas très satisfait de ces propositions, il entendait une unité nationale telle qu'on l'avait prévue à Corfou. On discuta longuement, mais devant l'intransigeance des délégués du Conseil National, devant leurs menaces de ne plus prendre part aux délibérations, le Président du Conseil des Ministres serbe céda. Un accord fut signé le 9 novembre 1918 sous forme de deux actes : une déclaration et un procès-verbal (3). Cet accord est connu sous le nom de « Déclaration de Genève ».

Selon cette Déclaration de Genève un nouvel Etat des

(1) Sisic : *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes* 1914-1919, Zagreb 1920, op. cit. p. 225.

(2) E. Haumant : *op. cit.* p. 721.

(3) Sisic : *op. cit.* pp. 237 et 238.

Serbes, Croates et Slovènes était créé ; il comprenait le Royaume de Serbie et l'Etat des Yougoslaves de l'Autriche-Hongrie. Quant au Monténégro, on lui laissait la liberté complète de décider de son incorporation dans ce nouvel Etat. La Déclaration proclame l'unité nationale qui, en face de l'étranger sera représentée par un Ministère commun. A l'intérieur, le Gouvernement de Beograd et le Conseil National de Zagreb conservent leurs pouvoirs respectifs, du moins ceux qui ne sont pas attribués au Gouvernement commun. Dans l'article 1, alinéa 2, la Déclaration mentionne « qu'à partir de ce jour et par cet acte, un nouvel Etat est né et apparaît comme un Etat unitaire indivisible et membre de la Société des Nations indépendantes. Les frontières qui nous séparent n'existent plus. » (1).

Cette Déclaration ne s'occupa pas, comme la Déclaration de Corfou, d'organiser les pouvoirs politiques pendant la période provisoire, c'est-à-dire jusqu'à la convocation de la Constituante, qui, élue au suffrage universel, direct, égal et secret, votera une Constitution qui sera la base de toute la vie de l'Etat ; elle devra la régler, dans un esprit démocratique.

Le procès-verbal qui est joint à la Déclaration, traite des quatre points suivants : 1° Reconnaissance du Conseil National de Zagreb comme le représentant et le Gouvernement des Slovènes, Croates et Serbes de l'ex-monarchie austro-hongrois ; 2° Constitution des organes communs — ministère commun — de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ; 3° Protestation contre l'occupation du territoire national par les troupes italiennes ; 4° Rapports avec le Monténégro.

Nous avons vu plus haut que seul, le Gouvernement serbe a reconnu le Conseil National de Zagreb, et qu'il a appuyé sa demande de reconnaissance auprès des Gouvernements alliés. Quant au Ministère commun, le procès-verbal prévoit sa formation et lui confère les directions suivantes :

- a) la politique extérieure et les organes s'y rattachant ;
- b) les affaires militaires et navales dans la mesure où elles intéressent la sécurité territoriale de la Nation ;
- c) le commerce et la police maritime ;
- d) les préparatifs pour la réunion de la Constituante ;
- e) le soin de veiller à la coordination des services relevant de la compétence des gouvernements locaux.

(1) F. Sisie : *op. cit.* p. 236.

Ce Ministère commun serait composé de six membres : trois membres nommés par le Gouvernement serbe, trois autres désignés par le Conseil National de Zagreb. Ces membres seront les représentants diplomatiques de leurs gouvernements respectifs. L'organisation de ce Ministère commun reposerait sur un contrat passé entre le Gouvernement serbe et le Conseil National de Zagreb, contrat qui pourrait être résilié.

Le procès-verbal demande, d'autre part, de protester auprès des gouvernements alliés contre l'occupation par les troupes italiennes du territoire national. Il est convenu que le Conseil National et le Ministère des Affaires Etrangères de Serbie protesteraient en même temps.

Telles étaient les dispositions de la Déclaration de Genève. Elle prévoyait trois gouvernements : Gouvernement serbe à Beograd, Conseil National à Zagreb et Gouvernement ou Ministère commun, dont le siège devait être à Paris. De plus, les gouvernements locaux de Sarajevo, Ljubljana et Split n'étaient pas supprimés par cette Déclaration.

D'après ces indications, on peut voir quelles divergences de vue régnaient entre les représentants des deux Etats yougoslaves, qui envisageaient différemment l'union, chacun à sa manière. Pour mieux comprendre la situation pénible de tous les Yougoslaves, il faut rappeler l'attitude de l'Italie et celle des Alliés.

L'Italie s'est toujours opposée à l'unité nationale yougoslave, voyant dans la création d'un fort Etat yougoslave une concurrence dangereuse pour son prestige dans les Balkans et une barrière à son expansion. Elle a, dans l'espoir de diviser ces frères, consenti à l'unité des Serbes. Croates et Slovènes de l'ex-monarchie austro-hongroise, mais elle était contre l'unité de tous les Yougoslaves. Nous pouvons rappeler que pendant toute la durée des travaux de la Conférence de la Paix, l'Italie a toujours refusé de reconnaître la délégation du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, telle qu'elle était reconnue par les autres Etats alliés. Elle fit une distinction entre la délégation de Serbie et la délégation des Serbes, Croates et Slovènes de l'ex-Autriche-Hongrie, qui, pourtant, n'existaient pas séparément.

D'autre part, les Alliés et notamment la France, pressaient le Gouvernement serbe de s'entendre le plus tôt possible avec le Conseil National de Zagreb et de faire en sorte que Serbes, Croates et Slovènes fussent représentés à la Conférence de la Paix comme un seul Etat.

La Déclaration de Genève resta lettre morte. En quittant

Genève, Pachitch exprimait déjà le doute que cet accord put se réaliser. Il la désapprouvait du fond du cœur, mais en signant cette Déclaration il voulait éviter la rupture des rapports, ce qui pourrait avoir des conséquences irréparables et mettre en danger l'unité nationale. Dès que les autres membres du Gouvernement serbe à Corfou connurent la Déclaration, ils remirent télégraphiquement leur démission à Pachitch, qui se trouvait à Paris. A son tour, désapprouvant cette Déclaration, il remettait la démission de son cabinet au Régent Alexandre. La Déclaration de Genève n'ayant pas eu l'approbation des autres membres du Gouvernement serbe, l'accord ne fut plus en vigueur. Pendant deux semaines les relations entre la Serbie et l'Etat yougoslave de l'ex Autriche-Hongrie restèrent indéterminées. Mais le 26 novembre, arrivait à Paris un télégramme de Pribitchévitch, vice-président du Conseil National de Zagreb, avertissant le Gouvernement serbe que Korochetz, Zerjav et Cingrija avaient négocié sans mandat exprès du Conseil National et qu'ils n'avaient pas été autorisés à entamer les pourparlers avec le Gouvernement serbe en vue de la formation du Ministère commun. Ainsi, ni le Gouvernement serbe ni le Conseil National de Zagreb ne reconnurent l'accord de Genève. Tout fut à refaire et dans des conditions qui devenaient chaque jour plus désastreuses pour les Yougoslaves.

En effet, le Conseil National était aux prises avec beaucoup de difficultés. Certains de ses membres demandaient l'envoi immédiat de délégués à Beograd en vue de l'union de tous les Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat. L'Etat yougoslave se trouvait dans une situation précaire. A mesure qu'ils revenaient du front, les régiments croates se dispersaient, en dépit des décrets d'un Ministre de la Guerre improvisé, Drinkovitch. Les pillages du « cadre vert », l'impossibilité de faire rentrer les impôts, l'avance continue des Italiens, les frontières ouvertes attirant les agents bolchevistes, tous ces faits contribuèrent à décider le Conseil National à l'union.

Au moment où le Conseil National se proposait d'entreprendre les pourparlers, le Gouvernement local de la Dalmatie envoyait un projet urgent, soulignant toute l'importance de l'union immédiate avec la Serbie. Le Gouvernement local de la Bosnie et de l'Herzégovine se rallie à l'opinion de celui de la Dalmatie ; le Gouvernement local de la Slovénie, lui aussi, signalait le grand danger que présentait l'avance des Italiens, et demandait également l'union immédiate. La Voïvodine et le

Srem envoyèrent quelques personnalités à Beograd pour annoncer au Gouvernement serbe leur attachement pur et simple à la Serbie. Le 26 novembre 1918, l'Assemblée Nationale de Podgoritza décidait le rattachement du Monténégro à la Serbie. Dans ces conditions, il fallait donc que le Conseil National agit vite s'il ne voulait pas voir l'union se faire sans lui et contre lui.

Le Conseil National décida donc de convoquer pour le 20 novembre une séance plénière qui trancherait la question. La solution ne fut apportée que par la séance du 23 au 24 novembre. A cette séance historique, les membres du Conseil National furent d'avis qu'il fallait réaliser l'unité nationale par l'union avec la Serbie. Restait à déterminer dans quelles conditions se ferait cette union. A la séance, six projets furent proposés. L'étude de ces projets nous entraînerait trop loin de notre sujet. Nous nous contenterons de mentionner le projet définitif, qui a été adopté après de vives discussions.

D'après ce projet, la majorité de la Constituante qui aura à statuer définitivement sur la formation du nouvel Etat devra être des deux tiers du nombre total de ses membres. La Constituante devra se réunir au plus tard six mois après la conclusion de la paix. Jusqu'à la convocation de la Constituante, le pouvoir législatif appartiendra à un Conseil de l'Etat, qui sera composé d'un nombre proportionnel — que le texte n'indique pas — de députés de la Skoupchtina serbe, de représentants du Conseil National et de la Chambre monténégrine.

Quant au pouvoir exécutif, il sera confié au Prince héritier de Serbie, Alexandre, qui prendra le nom de Régent de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Le Régent choisira, suivant les principes parlementaires, au sein du « Conseil de l'Etat » (Drzavno vece), les membres du Gouvernement central. Le Gouvernement central sera composé des ministres, de sept sous-secrétaires d'Etat représentant chacun une province : Serbie, Bosnie et Herzégovine, Dalmatie, Croatie et Slavonie, Monténégro, Slovénie et Voïvodine. Ces sous-secrétaires d'Etat seront les intermédiaires entre le Gouvernement central et les gouvernements locaux. Ils auront le droit de vote au Conseil des Ministres.

Les gouvernements locaux fonctionneront à Beograd, Zagreb, Ljubljana, Sarajevo, Split, et, éventuellement, à Cetinje et à Novi-Sad, et administreront le pays suivant la législation existante. Chaque gouvernement aura à sa tête un gouverneur, un Ban à Zagreb, tous nommés par le Régent.

Les droits d'initiative et de sanction sont confiés au Gouver-

nement commun. Le Conseil de l'Etat ne peut être ajourné que par sa propre décision, et ne peut être dissous jusqu'à la convocation de la Constituante. Le siège du Gouvernement et du Conseil de l'Etat sera déterminé d'accord avec le Gouvernement serbe. Le nombre des ministères n'est pas fixé. Une aide financière peut être donnée aux Gouvernements locaux par le Gouvernement central, avec le consentement du Conseil de l'Etat. Enfin, la rédaction définitive mentionna les noms de vingt-huit membres qui iront à Beograd pour y entamer des pourparlers avec le Gouvernement serbe.

Le projet arrêté, il y eut de nouvelles hésitations d'aller à Beograd. Les uns voulaient envoyer trois membres, les autres proposaient d'attendre à Zagreb le retour de Korochetz qui était à Paris. Enfin Pribitchévitch et ses amis fixèrent le départ au 27 novembre. La délégation partit le 27 par train spécial et arriva à Beograd le 28 novembre.

La délégation du Conseil National rédigea ses nouvelles conditions sous la forme d'une adresse qui fut lue le 1^{er} décembre 1918, devant le Prince héritier de Serbie, entouré des membres du Gouvernement. Ce fut ce jour-là que l'unité nationale a été proclamée. L'adresse de la délégation et la réponse qui lui fut faite par le Régent Alexandre sont les deux actes qui consacrent et proclament l'unité nationale. L'échange de ces actes constitue le fait même de la création du nouvel Etat des Serbes, Croates et Slovènes.

Quelles étaient, en définitive, les conditions de la délégation du Conseil National contenues dans cette adresse ? L'adresse rend d'abord hommage au Régent et lui communique que le Conseil National a décidé de s'unir à la Serbie. L'adresse dit que le « Conseil National a élu la délégation qui se trouve devant votre Altesse Royale pour vous communiquer officiellement et solennellement sa décision. Le Conseil National a décidé que le pouvoir exécutif sur tout le territoire qui constitue actuellement l'Etat-Uni des Serbes, Croates et Slovènes serait exercé par S. M. le Roi Pierre, c'est-à-dire, par son héritier comme Régent, Votre Altesse Royale, et qu'il serait formé, d'accord avec le Gouvernement de Votre Altesse Royale et les représentants de tous les partis politiques en Serbie et au Monténégro un seul gouvernement parlementaire sur le territoire yougoslave avec une Représentation Nationale. » (1).

(1) N. Yovanovitch : *op. cit.* p. 53.

L'adresse exprime ensuite le désir du Conseil National que le Gouvernement formé soit, suivant les principes parlementaires, responsable devant la Représentation nationale provisoire qui restera en session jusqu'à la convocation de la Constituante. La Constituante sera élue au suffrage universel, égal, direct et proportionnel, et devra se réunir au plus tard six mois après la conclusion de la paix. Jusqu'au vote de la Constitution, l'adresse voudrait voir subsister les Corps administratifs autonomes existants, qui seraient placés sous le contrôle du Gouvernement central.

Le second acte qui consacre l'unité nationale, est la réponse que le Régent Alexandre fit à l'adresse de la délégation du Conseil National. Il exprima la grande joie que lui causait la communication de la délégation et proclama au nom du Roi Pierre I^{er} l'union de la Serbie et de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat : le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Il ajouta que, conformément aux vœux et désirs du Conseil National, lui et son Gouvernement acceptent toutes les propositions, et le Gouvernement fera immédiatement le nécessaire pour les réaliser aussi bien en ce qui concerne la période transitoire et provisoire jusqu'à la convocation et la fin des travaux de la Constituante que pour les élections de l'Assemblée Constituante et sa composition.

Ainsi donc par ces deux actes du 1^o décembre, l'Etat yougoslave était fondé et l'unité nationale enfin réalisée. Ces deux actes constituent le Pacte d'Union passé entre le Royaume indépendant de Serbie auquel le Royaume de Monténégro fut incorporé dès le 26 novembre 1918 par un vote de la Grande Assemblée monténégrine de Podgoritza qui, en même temps détrônait le roi de Monténégro, Nicolas Petrovitch I^{er} d'une part, et le nouvel Etat des Slovènes, Croates et Serbes, né de la séparation révolutionnaire de la Monarchie dualiste d'autre part.

On dit quelquefois que l'Etat yougoslave date de la Déclaration de Corfou du 20 juillet 1917 (1). Nous avons vu, en parlant plus haut de la Déclaration de Corfou, que c'était un acte passé entre le Gouvernement serbe siégeant, après l'évacuation de la Serbie, dans l'île grecque de ce nom, et le Comité yougoslave organisé par les émigrés yougoslaves d'Autriche-Hongrie. Elle était faite sous la forme d'une charte d'Etat et jetait la base de l'Etat serbo-croato-slovène, mais il est cer-

(1) En ce sens, v. N. Yovanovitch, p. 26.

tain que la Déclaration de Corfou ne peut être considérée comme l'origine juridique de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, tous les éléments nécessaires à la formation d'un Etat y faisant défaut. Le peuple et le territoire yougoslaves se trouvaient alors sous la domination ennemie, quant au Gouvernement serbe siégeant à Corfou, il n'avait ni territoire ni peuple et sa puissance gouvernementale n'était qu'une apparence, et, comme le dit fort bien M. J. Peritch (1), le Gouvernement serbe « siégeant sur un territoire étranger, grec, ne possédait même pas une souveraineté de fait. »

Quant à la Déclaration de Genève du 9 novembre 1918, passée entre les représentants du Gouvernement serbe et du Conseil National de Zagreb, accord qui ne reçut jamais d'exécution, elle ne peut encore moins être considérée comme acte de naissance de l'Etat yougoslave. L'unique origine de l'Etat yougoslave actuel, c'est le Pacte d'Union du 1^{er} décembre 1918.

Par ce Pacte d'Union l'unité nationale était réalisée et il s'agissait désormais de la mettre en pratique. La délégation du Conseil National publia à Beograd, le 3 décembre, un communiqué par lequel elle annonça que l'union avait été proclamée le 1^{er} décembre et que désormais le Conseil National n'avait plus le pouvoir exécutif sur le territoire habité par les Slovènes, Croates et Serbes de l'ex-Monarchie Austro-Hongroise, et qu'il ne conservait que l'expédition des actes administratifs jusqu'à la formation du Gouvernement commun.

Le Gouvernement commun, formé le 16 décembre 1918, par Stojan Protitch, fut un gouvernement de concentration représentant tous les partis politiques, proportionnellement à leur force numérique, aussi bien de l'ex-Serbie que de l'ex-Etat des Slovènes, Croates et Serbes. Il se composait de vingt membres, dont deux, le président et le vice-président, sans portefeuille. Il se présenta le 16 décembre à la Chambre des Députés serbe, où la communication officielle de l'unité nationale fut accueillie par des applaudissements frénétiques. Le Président de la Chambre des députés serbe répondit que « L'Assemblée Nationale serbe a décidé et proclamé à l'unanimité l'union des Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat (2).

(1) J. Peritch : Principaux traits caractéristiques de la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921, Paris, 1929, p. 10.

(2) Sl. Yovanovitch : *op. cit.* p. 9.

Aussitôt formé, le Gouvernement commun prit des mesures en vue de traduire pour ainsi dire matériellement cette unité. Dans sa séance du 22 décembre, il décida que les légations et consulats de la Serbie à l'étranger prendraient, à partir de ce jour, le nom de légations et consulats du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Il établit un nouveau drapeau et une nouvelle armoirie pour tout le Royaume, et cette décision fut mise en vigueur le 28 janvier 1919, sous la forme d'une loi que le Gouvernement s'engageait à présenter au Parlement (1).

La création d'une Représentation Nationale provisoire avait été prévue dans le Pacte d'Union du 1^{er} décembre. Le nombre des députés à élire dans chaque province fut déterminé par le Gouvernement. La Représentation Nationale provisoire, composée de 296 membres, fut convoquée par un décret du 24 février et se réunit à Beograd le 1^{er} mars 1919. La première séance fut ouverte par le Régent Alexandre, qui lut un « discours du trône ».

La Représentation Nationale avait pour tâche de terminer les affaires les plus urgentes, voter une loi pour l'élection de la Constituante et lui céder la place. Elle s'acquitta mal de sa tâche, et la loi sur les élections des députés à l'Assemblée Constituante ne fut votée que le 3 septembre 1920. Cette loi est issue de la loi électorale serbe dont le projet a été élaboré au sein du Ministère de la Constituante (2). Sans indiquer la date des élections, elle fixait dans son article premier la date du 12 décembre 1920 pour la réunion de l'Assemblée Constituante à Beograd. Les élections furent ordonnées par le décret du 7 septembre et eurent lieu le 28 novembre 1920. Dans notre titre suivant, nous aurons l'occasion de mentionner brièvement le travail de l'Assemblée Constituante.

Ainsi, l'unité nationale est réalisée, l'Etat yougoslave est créé. Le tableau de ses interminables chicanes laisse assurément une impression pénible. Faut-il en rendre responsables les dirigeants, d'abord Pachitch et ensuite le Conseil National de Zagreb ? Les Yougoslaves disaient que Pachitch est Serbe, rien que Serbe et tout prêt à trahir la Yougoslavie pour réa-

(1) Jusqu'à cette date, on se servait en Serbie et au Monténégro du calendrier Julien qui est de 13 jours en retard sur le calendrier grégorien.

(2) Le Gouvernement commun comprenait aussi le portefeuille du Ministre de la Constituante.

liser la Grande Serbie. D'autre part, nous avons vu que le Conseil National de Zagreb a agi parfois d'une manière malsaine à l'unité nationale, peut-être pour des motifs d'ambition personnelle. On n'oserait affirmer que ce sont les uns plus que les autres qui sont responsables. Le fait est que le passé de Pachitch l'a mal préparé au rôle de réalisateur du yougoslavisme et que le « 'historisme » des Croates aussi bien que leur foi dans « l'européanisme » supérieur pèsent sur eux au moins autant que sur Pachitch son « balkanisme » et son désir d'une Grande Serbie. Bref, entre les hésitations et les méfiances des uns et des autres le mouvement national a suivi son cours naturel et mené logiquement à la formation de l'Etat commun.

II

De l'Assemblée Constituante au Régime absolu (1919-1929)

ASPECT POLITIQUE, ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET ADMINISTRATIF
PENDANT LA PÉRIODE DE 1919 A 1929

La Représentation Nationale provisoire avait voté la loi électorale qui devait servir uniquement à l'élection des membres de l'Assemblée Constituante. Le dernier article de la loi fixait les élections au 28 novembre 1920, et l'article premier convoquait la Constituante pour le 12 décembre à Beograd.

Cette loi était, en effet, l'ancienne loi électorale remaniée sur certains points. Elle conservait de la loi serbe le scrutin de liste départementale, et déterminait les circonscriptions électorales, elle prévoyait autant de députés que de fois 30.000 habitants; chaque fraction supplémentaire de plus de 17.000 donnait droit à un député supplémentaire. Les circonscriptions étaient fort inégales au point de vue de leur grandeur. Tandis que les unes ne donnaient que trois députés, les autres en donnaient jusqu'à vingt et un. Par exemple, le Monténégro, dans ses anciennes frontières, fit une circonscription électorale. Les villes principales formaient des circonscriptions électorales distinctes : Beograd élisait six députés, Zagreb cinq, Ljubljana quatre.

Le suffrage est universel, direct et secret. Le vote avait lieu à l'aide de boules en caoutchouc que l'électeur déposait dans l'urne de la liste choisie. Avaient le droit de vote tous les ressortissants du Royaume ayant 21 ans révolus. Comme la loi sur la nationalité n'existait pas encore, la loi électorale a

déterminé quels sont ceux qui seront considérés comme ressortissants du Royaume. D'après l'article 9 sont sujets du Royaume tous ceux qui, avant la date du 1^{er} décembre 1918, avaient le droit d'indigénat dans une commune du territoire du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, tous ceux qui étaient de tribus et de langue slave, et qui, au moment de la confection des listes électorales, étaient établis définitivement dans une commune du Royaume. D'autre part, n'avaient pas le droit de vote, les habitants du Royaume qui avaient, d'après les traités de paix passés avec l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie, un droit d'option. Sont éligibles les nationaux et même les naturalisés, à la condition qu'ils aient vécu, depuis leur naturalisation, au moins dix ans dans le pays. Ils doivent avoir 25 ans et jouir de tous les droits civils et politiques. Tout service public est incompatible avec le mandat de député, à l'exception toutefois des ministres et des professeurs des Facultés de droit qui peuvent cumuler leurs fonctions avec celle de député.

Cette loi contenait une disposition spéciale : L'article 14 exigeait que chaque liste ait un certain nombre de candidats « qualifiés », c'est-à-dire possédant un diplôme d'une Faculté. Dans les circonscriptions élisant moins de quatre députés, l'un d'eux au moins devait être « qualifié ». S'il y avait plusieurs députés à élire, on en divisait le nombre par le chiffre 4 ; le chiffre ainsi obtenu indique le nombre des « qualifiés » à élire. Cette mesure avait pour but d'assurer la présence à l'Assemblée Constituante d'un certain nombre de députés ayant une culture générale.

La répartition des sièges entre les différentes listes s'effectuait d'après deux opérations. Le nombre total des électeurs d'une circonscription ayant pris part au vote est divisé par le nombre des députés à élire dans la circonscription, puis on divise le nombre des voix obtenues par chaque liste par le quotient électoral. Le quotient ainsi obtenu indique le nombre de députés à prendre, en suivant l'ordre des candidats figurant sur la liste. Si un ou plusieurs sièges se trouvent encore libre après cette seconde opération, ils sont attribués aux listes ayant le plus grand nombre de restes ; on prenait ici en considération même les listes qui n'avaient pas obtenu le quotient électoral. Ainsi donc ce système était assez favorable aux petits partis politiques.

Si dans la circonscription on n'avait qu'un député « qualifié » à élire, il était pris dans la liste qui a fourni le plus grand nombre de députés. S'il y en avait plusieurs, on procé-

daît à l'attribution des sièges à chaque liste, suivant le système appliqué pour les autres députés, mais avec cette différence cependant que le nombre total des voix est divisé par le nombre de députés qualifiés à élire. Ainsi, il y avait deux quotients électoraux différents, à savoir : l'un pour les députés qualifiés, l'autre pour les députés ayant simplement rempli les conditions générales.

L'Assemblée Constituante, élue selon cette loi électorale, comptait 419 membres, divisée en plus de 15 partis politiques différents. La loi électorale encourageait les petits partis. Sept partis seulement comptaient plus de 20 députés ; tous les autres en avaient moins de 10. Ce morcellement de l'Assemblée Constituante était fort nuisible à l'unité que le peuple tout entier attendait avec impatience, d'autant plus que les partis représentaient des opinions extrêmes. De sérieuses difficultés se présentèrent, et les séances préliminaires furent marquées par de vifs incidents provoqués par la question de la souveraineté de l'Assemblée Constituante. L'Assemblée Constituante se réunit le 12 décembre et déjà le 13 on entendit de vives protestations contre son règlement intérieur. Ce règlement avait été élaboré, conformément à l'article 121 de la loi électorale, par le Gouvernement en collaboration avec un Comité de la Représentation Nationale provisoire. Sept partis (les républicains, les socialistes, les communistes, le parti paysan, le Club Yougoslave, le Club National et le Club Musulman) demandaient la suppression de ce règlement et l'élaboration d'un nouveau. On attaquait le règlement en invoquant les faits suivants :

a) l'Assemblée Constituante, qui est souveraine, doit régler elle-même ses affaires intérieures sans l'immixtion d'aucune autre autorité ;

b) le règlement intérieur provisoire est illégal. On prétendait que le Gouvernement avait le droit, en vertu de l'article 121 de la loi électorale, de l'élaborer en collaboration avec le Comité de la Représentation Nationale, mais en réalité, le Gouvernement n'avait fait ce règlement qu'après la dissolution de la Représentation Nationale (1), et, par conséquent,

(1) En réalité, le règlement intérieur de la Constituante était du 8 décembre 1920 tandis que la Représentation Nationale provisoire a été dissoute le 18 novembre 1920. Pendant cette période du 28 novembre au 8 décembre, le Comité a siégé bien que son existence juridique fut terminée.

que ce Comité devait disparaître en même temps que la Représentation Nationale provisoire. Ce Comité avec lequel le Gouvernement a collaboré n'avait aucune existence juridique étant donnée que la Représentation Nationale était dissoute, et on refusait de reconnaître le caractère de légalité à ce Comité qui avait continué à siéger même après la dissolution de la Représentation Nationale ;

c) le règlement, par un certain nombre de ses dispositions, n'assurait nullement que la Constitution serait élaborée par voie d'accord et d'entente entre les frères de même race.

Devant ces reproches, et après avoir constaté que la discussion ouverte était contraire à toute pratique parlementaire, Vesnitch, au nom du Gouvernement, indiqua que celui-ci avait fait tout son possible pour réunir l'Assemblée Constituante. Le Gouvernement a cru, expliqua-t-il, qu'il était de son devoir de rédiger le règlement en collaboration avec le Comité de la Représentation Nationale comme le lui ordonnait l'article 121 de la loi électorale. D'après la thèse du Gouvernement, ce règlement était tout à fait légal, puisqu'il faut faire la distinction entre les comités parlementaires créés par une résolution du Parlement et les comités institués par une loi, comme c'était le cas pour ce Comité de la Représentation Nationale. La légalité et la compétence des premiers cessent avec la dissolution du Parlement, tandis que la légalité et la compétence des autres peuvent survivre à sa dissolution et exister tant que les travaux pour lesquels le Comité a été créé ne sont pas terminés.

Par cette discussion sur le règlement intérieur de la Constituante, se posait la question de la Souveraineté de l'Assemblée Constituante. L'Assemblée Constituante était-elle souveraine ou non ? Sa souveraineté était-elle entière ou limitée ?

D'après l'article premier de la loi électorale, le roi avait la possibilité de dissoudre l'Assemblée Constituante. Il est évident que cette disposition était en contradiction avec la souveraineté de la Constituante. D'autre part, l'article 8 du règlement intérieur provisoire a dénié clairement cette souveraineté en décidant qu'après les vérifications des mandats les députés de la Constituante doivent prêter serment au roi, et qu'ils ne peuvent exercer leurs fonctions de députés avant la prestation du serment. Malgré ces atteintes, le Gouvernement continuait à soutenir que l'Assemblée Constituante est investie d'une pleine souveraineté. En réalité il n'y a qu'un moyen d'expliquer l'opinion du Gouvernement : c'est que l'Assemblée Constituante souveraine a, dès qu'elle s'est réunie, recon-

nu le Roi, ainsi que le pouvoir royal comme un second facteur constituant, par la prestation du serment de fidélité (1).

Le Ministère Vesnitch démissionna pour permettre la formation d'un cabinet dont les membres seraient pris dans l'Assemblée Constituante. Le nouveau Cabinet fut formé par Pachitch le 1^{er} janvier 1921, et la séance solennelle d'ouverture fut fixée au 14 janvier. Les premières séances furent consacrées à l'adoption des rapports du Comité de vérification des mandats. Le 17 janvier, la Constituante élit un Comité composé de 20 membres, chargé de rédiger un projet de règlement intérieur de l'Assemblée Constituante. Ce projet a été l'objet de vives discussions parce qu'il ne satisfaisait pas tous les partis politiques. Les socialistes, les républicains et le Club Musulman votèrent contre ce projet tandis, que les communistes, le Club National et le Club Yougoslave ne participèrent pas encore au travail de la Constituante. Les socialistes et les communistes étaient surtout contre la disposition qui prévoyait la prestation du serment au roi. Le Club Musulman, le Club National et le Club Yougoslave étaient contre le règlement parce qu'il n'exigeait que la majorité absolue pour le vote de la Constitution, tandis que ces Clubs demandaient une majorité qualifiée des deux tiers. Leur demande avait pour but d'éviter que la Constitution ne soit pas donnée uniquement par les voix serbes, car ceux-ci avaient plus de la moitié des mandats dans la Constituante.

Enfin, ce projet de règlement intérieur de la Constituante a été adopté, sans modification, le 28 janvier 1921. Tous ces incidents se terminèrent par la prestation de serment au roi de tous les partis, à l'exception du parti paysan croate qui avait refusé de venir à l'Assemblée Constituante. Les communistes mêmes prêtèrent serment, non sans avoir déclaré cependant qu'ils le considéraient comme une pure formalité.

Nous avons insisté sur ce règlement parce qu'il trancha des questions fort importantes intéressant la Constitution. En effet, l'opinion la plus généralement admise est qu'une Constitution a pour objet de déterminer la forme de l'Etat, l'organisation et les rapports des grands pouvoirs publics et fixer, d'autre part, au profit des particuliers et des collecti-

(1) En signe de protestation contre ce règlement provisoire, le parti communiste, le Club National et le Club Yougoslave ne voulaient pas prêter serment de fidélité au Roi et refusaient de collaborer au travail parlementaire.

vités, les limitations générales à l'action de l'Etat (1). La première de ces questions, celle de la forme de l'Etat a été résolue en réalité par l'Assemblée Constituante au moment de l'adoption de son règlement intérieur. Ce règlement conservait l'obligation pour chaque député de prêter serment au roi avant de commencer son travail parlementaire. Ainsi donc la reconnaissance de la forme monarchique a été impliquée. Sur ce point le règlement intérieur a surtout été critiqué ; on invoquait que la Constituante n'était pas souveraine, étant donné qu'elle ne peut pas discuter de la forme de l'Etat. D'autre part, à ce grief on répondait que la forme monarchique de l'Etat a été résolue pour tous, conformément à la Déclaration de Corfou, au Pacte d'Union du 1^{er} décembre 1918 et au vote de la Représentation Nationale provisoire. Nous avons vu, en parlant de la Déclaration de Corfou, qu'elle prévoyait une Monarchie sous le règne de la Dynastie Karageorgevitch. Quant aux actes du 1^{er} décembre 1918, la délégation du Conseil National parlait de l'union dans *un Etat* et non dans *un Royaume*, mais elle ajoutait immédiatement que « le Conseil National a adopté la décision que le pouvoir exécutif sur tous les territoires de cet Etat-Uni des Serbes, Croates et Slovénes soit confié au Roi Pierre, respectivement au Régent Alexandre... » Dans sa réponse, le Régent Alexandre soulignait expressément que le peuple serbo-croato-slovène s'unit dans *un Royaume*. En troisième lieu, la Représentation Nationale provisoire a voté la loi sur les élections des députés à l'Assemblée Constituante, et l'article 1^{er} de cette loi avait pour but de déterminer les rapports entre le Roi et la Constituante. En effet, cet article 1^{er} donnait au Roi le droit de dissoudre l'Assemblée Constituante. Ainsi donc tous ces actes déterminaient d'avance la forme monarchique de l'Etat.

Après le vote de ce règlement, le Cabinet Pachitch soumit à la Constituante son projet de Constitution. Le 31 janvier une Commission « constitutionnelle » fut élue. Elle était composée de 11 radicaux, 11 démocrates, 3 membres du Club Musulman, 2 socialistes-républicains, 7 communistes, 4 membres du parti agraire, 4 membres du Club Yougoslave et du Club National, en tout 42 membres. Cette Commission avait pour tâche d'élaborer un projet de Constitution. Un délai de 40 jours lui fut donné pour l'élaboration dudit projet. Le

(1) J. Barthélémy : *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris. 1926, p. 187.

projet de Constitution pouvait émaner du Gouvernement ou de tout membre de la Constituante sous la condition que, dans ce dernier cas, il soit signé de 20 députés. Ces projets devaient être déposés au Bureau de la Constituante dans un délai de 14 jours à partir du jour de la formation de la Commission constitutionnelle, et ils seront transmis par le Président de la Constituante à cette Commission.

Au moment de la formation de cette Commission, un seul projet avait été déposé, celui du Gouvernement Pachitch. La Commission décida, pour ne pas perdre de temps, de discuter le projet du Gouvernement pendant les quatorze jours durant lesquels les députés pourraient déposer les leurs. En effet, 8 projets furent soumis à la Commission, et, de plus, elle en reçut deux à titre documentaire (Vesnitch et Markovitch).

Le projet gouvernemental suscita de vives critiques. On reprochait surtout la brièveté de la Constitution et la négligence apportée aux problèmes sociaux et économiques. Les socialistes et les républicains attaquaient la forme monarchique de l'Etat. Les communistes voulaient une fédération républicaine des Soviets. Le Club Yougoslave luttait pour l'autonomie complète des provinces. Mais malgré cela le projet gouvernemental rallia 23 voix contre 19. Ces voix favorables étaient celles des radicaux et démocrates serbes, auxquelles s'ajoutait une voix du parti agraire.

Le projet une fois accepté en principe, la Commission se mit au travail pour le modifier suivant les objections faites et aussi selon les autres projets. Les quatre cinquièmes du projet gouvernemental furent ainsi modifiés. L'article adoptant la forme monarchique fut voté par 33 voix sur 42. Des prescriptions sociales et économiques furent ajoutées, suivant le désir du parti agraire et des socialistes. La Commission modifia le projet en ce qui concernait la Représentation Nationale : le projet prévoyait le système bicaméral, la Commission constitutionnelle adopta le système unicaméral.

Le projet de la Commission constitutionnelle fut transmis à la Constituante le 5 avril (1), et elle commença à le discuter le 14. Après avoir été accepté en bloc, on procéda à l'étude détaillée des articles. Ces nouvelles discussions ne changèrent pas beaucoup le texte initial. La Constitution définitive fut votée le 28 juin 1921 par 223 voix contre 35, dont 258 députés sur 419 votèrent. Nous avons vu que le parti pay-

(1) Le délai de 40 jours accordé à la Commission a dû être prolongé.

san croate avait refusé de venir à l'Assemblée Constituante. Les communistes, 7 membres du Club National et 27 membres du Club Yougoslave se retirèrent au cours de la discussion des articles. Le nombre des députés qui se sont désistés était de 161.

La Constitution fut votée et promulguée par le Régent le même jour, le 28 juin 1921, jour de la fête nationale de Vidovdan, qui commémorait la glorieuse défaite serbe du Moyen Age (1389), sur le champ de Kossovo, où l'Empire serbe s'écroula et tomba sous le joug turc pour plus de cinq siècles. Cette Constitution s'appelait couramment la Constitution de Vidovdan.

Nous croyons nécessaire de donner un bref commentaire sur la Constitution de Vidovdan, étant donné qu'elle était vivement critiquée, pour mieux comprendre la situation pénible et la période douloureuse par lesquelles la jeune Yougoslavie a passé, comme nous allons le voir ; une étude plus détaillée de la Constitution nous entraînerait trop loin de notre sujet.

La Constitution de Vidovdan comptait 142 articles. Les Constituants yougoslaves ont pensé, avec raison, que dans une Constitution ne doivent trouver place que les principes fondamentaux de l'organisation étatique, c'est-à-dire que la Constitution ne doit pas être trop étendue et entrer dans les détails de cette organisation, car, de cette manière, le législateur aura assez de liberté pour mettre l'Etat et ses institutions en accord avec l'exigence et l'esprit des différentes époques par lesquelles la vie étatique aura à passer au cours de son évolution, sans avoir besoin de recourir, lors de ce travail législatif, aux changements de la Constitution. La Constitution yougoslave de 1921 était plus courte que, par exemple, la Constitution serbe de 1903 (1).

La Constitution de Vidovdan dit que l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est une Monarchie constitutionnelle, parlementaire et héréditaire, consacrant ainsi la forme de l'Etat. Nous avons vu plus haut, en parlant de la Constituante, que la Constituante yougoslave n'avait jamais délibéré sur la forme monarchique ou républicaine du nouvel Etat. En effet, le règlement intérieur provisoire de la Constituante, rendu

(1) La Constitution de Serbie de 1903 contenait 202 articles et avait jusqu'à la minutie, réglé l'organisation de l'Etat en mettant ainsi des obstacles au travail législatif et à son évolution.

par le décret royal du 8 décembre 1920, conformément à l'article 121 de la loi électorale du 3 septembre 1920 sur les élections des députés à la Constituante, interdit indirectement toute discussion sur la forme de l'Etat par le fait que les députés devaient prêter serment de fidélité au roi.

L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est une monarchie héréditaire. C'est la dynastie Karageorgevitch qui règne en Yougoslavie. Son fondateur est Pierre Karageorgevitch qui fut élu roi de Serbie le 2 juin 1903, après l'assassinat du roi Alexandre Obrénovitch (1).

La Constitution de Vidovdan se caractérise par ce trait que sa Représentation Nationale est organisée sur la base d'une Chambre unique. Ici, la Constitution de Vidovdan suit l'exemple des Constitutions serbes d'avant-guerre, sauf celle du 19 avril 1901, laquelle a connu le système dualiste (2) et elle se prononça pour le système unicaméral. Cette solution de la question concernant l'organisation du Parlement yougoslave était le grand défaut de cette Constitution de Vidovdan. Les partis serbes (radicaux et démocrates) prétendaient que l'institution d'une Haute Chambre était antidémocratique; ils étaient évidemment dans l'erreur puisque, en réalité, il y a tant de pays à deux Chambres législatives, dans lesquels la seconde Chambre ne possède aucun caractère aristocratique, comme c'est par exemple le cas de la France. C'était un défaut d'autant plus grand qu'en cas de conflit entre le chef de l'Etat et

(1) Le roi Pierre Karageorgevitch était le fils d'Alexandre Karageorgevitch, prince élu de Serbie (1842-1858), dont la dynastie n'avait pas été héréditaire et qui fut détrôné par un vote de l'Assemblée Nationale, en 1858. Le grand père du roi Pierre fut le chef de la première révolution serbe contre les Turcs (1804-1813), mais il ne fut jamais un chef d'Etat; son entreprise révolutionnaire sombra en 1813. En effet, ce fut au prince Miloche Obrénovitch, fondateur de la dynastie Obrénovitch et chef de la seconde révolution serbe (1815) contre la Sublime Porte, qu'il fut réservé de fonder l'Etat serbe moderne. Le dernier Obrénovitch fut Alexandre Obrénovitch, assassiné le 29 mai 1903 avec la reine Draga, à la suite d'une conjuration militaire.

(2) La Constitution serbe de 1901 était la seule Constitution serbe qui avait organisé la dualité des Chambres : l'une s'appelant Skoupchtina et élue tout entière par le peuple, et l'autre, Sénat, dont la majorité était composée de membres à vie, nommés par le roi en plus de trois dignitaires dont la charge conférait le droit de siéger au Sénat, et la minorité désignée par le peuple pour une période de six ans.

la Chambre unique, il n'existe aucun facteur médiateur qui puisse résoudre, par son intervention, ce conflit dans un sens pacifique et empêcher que cette lutte ne dégénère en absolutisme.

Par la Constitution de Vidovdan l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes (la Yougoslavie actuelle) est devenu un Etat unitaire. Une des raisons principales pour lesquelles cet Etat n'obtint sa Constitution que le 28 juin 1921, bien que le Pacte d'Union ait été passé le 1^{er} décembre 1918, a été la question de la forme de l'Etat, c'est-à-dire la question de savoir s'il serait organisé sur une base d'Etat unitaire ou d'Etat fédéré. A cet égard, une grande divergence d'opinions régnait entre les trois branches de la même race yougoslave, Serbes, Croates et Slovènes. Les deux parties serbes les plus puissantes (radicaux et démocrates) se prononcèrent pour un système unitaire et centralisé, tandis que les Slovènes étaient pour une organisation décentralisée avec des provinces autonomes, et les Croates étaient franchement pour une organisation fédéraliste. Quant aux Musulmans, qui se comptent par non moins d'un million dans toute la Yougoslavie, ils inclinaient vers un système décentraliste. Bien entendu il s'agit ici des *majorités* de ces diverses branches, car on ne peut pas dire que tous les Serbes étaient unitaristes ou, inversement, que parmi les Croates et les Slovènes il n'y avait pas de partisans d'un Etat unitaire. La Constitution de Vidovdan adopta le système unitaire, malgré une opposition aussi forte ; ce système a néanmoins prévalu, le mérite en revient au parti musulman qui, après avoir obtenu certaines promesses, se décida à voter avec les partis serbes la Constitution de Vidovdan. (1) Ce système centraliste a été la véritable cause de tous les conflits postérieurs entre les Serbes et les Croates,

(1) Pour ce service, le Gouvernement fut obligé de payer aux Musulmans 300.000.000 de dinars pour les arrérages des droits féodaux échus et non payés depuis l'union. Il dut s'engager vis-à-vis des Musulmans à faire insérer dans la Constitution une disposition spéciale par laquelle, lors de la division de l'Etat en unités administratives, la Bosnie-Herzégovine ne serait pas morcelée, mais divisée en unités administratives comme un tout territorial, ce qui a été effectivement prévu et réglé par l'art. 135, alinéa 4 de la Constitution (V. J. Peritch : *Principaux traits caractéristiques de la Constitution du 28 juin 1921*, II, p. 19).

et qui ont abouti à la dissolution du Parlement et à l'institution du régime absolu.

La Constitution du Vidovdan énumère, dans une section spéciale, les droits et devoirs individuels. Elle consacre aussi toute une série d'articles aux questions sociales et économiques.

Nous avons mentionné ainsi les traits caractéristiques de la Constitution de Vidovdan, sans pouvoir nous y arrêter plus longuement.

La manière dont la Constitution fut donnée au pays et la minime majorité par laquelle elle fut votée, ne pouvaient nullement contribuer à son autorité non plus qu'à l'apaisement du pays. Tout de suite après le vote de la Constitution de Vidovdan, commence une période de luttes politiques incessantes, de crises et de changements gouvernementaux très rapprochés. C'est au cours des dix premières années de la vie commune que la Yougoslavie a connu des difficultés de toutes sortes : politiques, économiques, financières et administratives, difficultés qui avaient leur source dans la mauvaise politique suivie par les gouvernants.

Ceux qui étaient appelés à gouverner le pays ne savaient ou ne voulaient pas s'élever au-dessus de leurs partis politiques pour devenir les véritables représentants de la nation tout entière et se placer en dehors des intrigues politiques et des intérêts de leurs partis ; ils étaient plutôt les délégués de leurs partis que les représentants nationaux. Ceux qui opéraient les élections devaient obtenir à tout prix la majorité dans le Parlement, et l'appareil policier était dans ces occasions fort actif. Ce qui est plus douloureux encore, c'est que les partis divisèrent même le peuple en deux grands camps : d'un côté celui des gouvernants, de l'autre, celui de l'opposition. Le premier avait tous les privilèges, le second tous les déboires. Cet état de choses eut pour conséquence des chutes prématurées de gouvernements qui discréditaient le parlementarisme, entravaient la bonne marche des affaires et occasionnaient de fortes dépenses. Le changement d'un gouvernement entraînait inévitablement des déplacements, des révocations et des mises à la retraite de fonctionnaires partisans des partis de l'opposition, produisant ainsi des troubles dans leur famille et créant un mécontentement dans leur cadre.

L'animosité entre les partis politiques était à son comble. Nous avons vu plus haut que le parti paysan croate avait refusé de venir à l'Assemblée Constituante. Il a, pendant cinq

années, mené cette politique d'abstention, cherchant toutes les occasions de critiquer l'organisation de l'Etat et la Constitution, présentant le nouvel Etat comme un assemblage d'éléments disparates, et s'aventurant même jusqu'à prétendre que les Serbes et les Croates n'étaient pas les branches d'une même famille yougoslave. Mais, en 1929, le parti paysan croate changea sa politique. St. Raditch, leader du parti, vint à Beograd et reconnut la Constitution. Il collabora activement au Parlement et fit partie de plusieurs ministères. Néanmoins, la situation politique resta la même. L'atmosphère dans le Parlement devient de plus en plus intolérable. En été 1928, la surexcitation était à son point culminant. Le 20 juin 1928, un crime atroce fut commis au sein même du Parlement. Un député exaspéré du parti radical, Pounicha Rat-chitch, tira sur les députés du parti paysan croate. Deux furent tués, Pavlé Raditch et Djoura Bassaritchek et trois autres blessés, parmi lesquels St. Raditch lui-même, qui succomba à la suite de ses blessures. Triste bilan de la vie parlementaire commune !

Où sont les responsables, ceux qui ont conduit l'Etat vers la dislocation et l'anarchie ? On ne saurait affirmer que c'est ce parti plutôt que l'autre qui est le véritable coupable. Les partis serbes défendaient énergiquement la Constitution de Vidovdan et le système centraliste ; ils voyaient dans ce système le seul moyen de garder l'unité nationale, et ils demandaient à ce titre de rester constamment au pouvoir. Les partis d'opposition attaquaient surtout la Constitution de Vidovdan et exigeaient sa révision ; ils voyaient provenir d'elle tous les maux et désaccords. Cette lutte sans merci anéantissait la vie parlementaire et discréditait le parlementarisme. La responsabilité en tombe sur les uns et sur les autres, cependant dans une plus forte mesure sur les partis qui étaient les plus au pouvoir pendant cette période.

Les crises politiques avaient nécessairement leur répercussion sur la situation économique du pays. Au lieu de connaître une ère de prospérité qu'à juste titre le peuple pouvait espérer, la Yougoslavie commença à traverser et de plus en plus des difficultés financières et les assauts des crises économiques. La question se posa de savoir quelles étaient les causes de la non prospérité de la Yougoslavie. Faut-il dire que c'est la crise économique universelle qui sévissait sur le monde entier en 1923 qui en était la cause, ou bien l'attribuer aux conditions spéciales dans lesquelles se débattait la Yougoslavie ?

Certainement la crise économique n'a pas épargné la Yougoslavie, et ses effets néfastes se sont fait sentir aussi bien là qu'ailleurs. Mais ces effets devenaient de plus en plus désastreux en Yougoslavie, à cause du terrain plus propice ; déchirée par les luttes et les crises politiques elle n'était pas en état de lutter avantageusement.

Cette période est l'époque de la création et de l'organisation de l'Etat, époque d'inflation et de tâtonnements en vue de trouver la solution pour remédier à l'état de choses. C'est l'époque des douzièmes provisoires, car pendant les quatre premières années de la vie du nouvel Etat, seuls des douzièmes provisoires alimentèrent le pays. En effet, le premier budget ne fut voté que pour l'année 1922-23. La politique financière de l'Etat consistait en une continuelle demande d'avances à la Banque Nationale qui, pendant ces quatre années, débita l'Etat de plus de quatre milliards de dinars. Cette somme fut affectée à la reconstruction des ruines de guerre.

Le budget, comprenant beaucoup de dépenses d'investissement, était trop élevé et ne répondait plus à la puissance économique du pays et à la capacité des contribuables ; d'une année à l'autre il s'enflait continuellement. En 1926-27 il dépassa treize milliards de dinars pour pouvoir faire face aux énormes dépenses publiques. De nouvelles charges furent alors créées, imposant de lourds sacrifices aux contribuables.

Un budget de treize milliards est vraiment exagéré pour un pays comme la Yougoslavie ; les impôts y sont trop élevés étant donné le caractère agricole du pays. La population d'un Etat qui tire ses revenus du sol ne peut supporter de lourds impôts. Quand le rendement de la terre est bon et abondant le peuple peut supporter des charges assez élevées, mais pour une durée plus ou moins courte. Au contraire, si les récoltes sont mauvaises, comme ce fut le cas en 1926 et 1927, à cause des inondations et de la sécheresse, il est impossible de demander à la population plus qu'elle ne retire de la terre, sans conduire le peuple à une inévitable crise et à la misère. D'autre part, le prix des produits agricoles baissait sans cesse. La cause en était due à l'envahissement des marchés européens par les produits américains et russes. La vente des deux principaux produits de l'exportation yougoslave, le bois et le blé, ne trouvaient plus d'écoulement sur les marchés étrangers.

Pendant cette période pénible, la population yougoslave ne fut pas ménagée, elle fut accablée par de nouvelles charges. Le système centraliste étouffait l'activité économique des pro-

vinces. Tout développement économique des provinces était condamné à mort, étant donné les liens centralistes qui les étouffaient. En 1927, ce fut l'arrêt presque complet de toutes les branches d'activité. La crise ravageait les provinces, qui, déchirées et divisées par des luttes politiques continuelles, agonisaient. Les milieux économiques tentèrent d'intervenir auprès du gouvernement pour attirer son attention sur la situation catastrophique du pays, mais le plus souvent, il demeurait sourd aux réclamations ou y répondait par les promesses habituelles.

Quant à l'organisation administrative du pays, c'est là certainement que les plus lourdes fautes ont été commises. Nous avons vu plus haut, en parlant de la Constitution de Vidovdan, que l'organisation centraliste du pays était la véritable pierre d'achoppement entre les Serbes et les Croates.

Les partis serbes étaient d'avis que les Serbes, Croates et Slovènes ne sont qu'un seul peuple et qu'au point de vue ethnographique, ils forment un Etat homogène et que, par conséquent, il doit être, comme les autres Etats homogènes, organisé sur une base unitaire et centraliste. Les Croates et les Slovènes attaquaient ce système centraliste et se prononçaient pour la décentralisation. La décentralisation est le seul moyen, disaient-ils, de créer en Yougoslavie, l'égalité parfaite entre les trois branches d'un même peuple. Le nombre des Serbes étant supérieur au nombre des Croates, dans un Etat centralisé, le pouvoir suprême se trouverait, sinon exclusivement entre les mains des Serbes, du moins, sous leur influence. Le nouvel Etat, exprimait l'opinion croato-slovène, est l'Etat de tous les Serbes, Croates et Slovènes, mais ces trois frères de la même famille yougoslave, élevés sous différentes cultures, n'ont ni la même mentalité, ni le même caractère. D'autre part, la religion accuse aussi une différence entre les Serbes et les Croates et Slovènes. Tandis que les premiers sont orthodoxes, les seconds sont catholiques. Il faut donc laisser à chacun d'eux une liberté d'action, sinon les conflits deviendront inévitables.

Telle est cette grande vérité que les Constituants yougoslaves n'ont pas voulu ou su respecter. Ces différences nécessitaient une organisation d'Etat toute différente de celle qu'a prévue la Constitution de Vidovdan. Une organisation largement décentralisée répondrait le mieux aux intérêts des provinces et, par là même, de la population. Ceux qui vivent près du peuple connaissent mieux ses intérêts, ses besoins, ses nécessités et sont plus aptes à les satisfaire.

Mais ce n'était pas l'idée des Constituants yougoslaves qui

n'ont pas osé admettre une décentralisation, encore moins le système fédéral demandé par certains partis, dans la crainte que le trop long développement économique des provinces ne nuise à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale.

Afin de réduire l'hégémonie serbe que redoutaient particulièrement les Croates et les Slovènes, les Constituants ont proposé le parlementarisme et une certaine autonomie locale. Et nous savons que le parlementarisme s'est compromis en Yougoslavie et est devenu un jeu d'enfant, tandis que cette autonomie locale n'a servi qu'à marquer plus encore l'arbitraire de la volonté ministérielle.

Nous avons vu que la Constitution de Vidovdan est l'œuvre des partis serbes (radicaux et démocrates) soutenus par la voix du parti musulman (Spaho). L'organisation administrative du pays était déterminée par la Constitution et le décret du 26 avril 1922. La Yougoslavie était divisée en 33 régions. Les régions étaient subdivisées en arrondissements et ceux-ci en communes. Cette division en régions respectait les frontières historiques des anciennes provinces. Seuls, quelques arrondissements de la Voïvodie et du Monténégro furent incorporés à la Serbie. Beograd formait une région spéciale placée sous la dépendance complète du Ministre de l'Intérieur.

Le nombre d'habitants dans une région ne peut dépasser, lors de la formation de la région, le chiffre de 800.000. La Constitution interdit expressément le détachement d'un arrondissement ou d'une commune de la Bosnie-Herzégovine dans un but de leur incorporation à une autre région non bosnienne ou herzégovienne sans que les assemblées autonomes de ces arrondissements ou communes ne donnent leur consentement avec une majorité des deux tiers (1). Pour la Bosnie et l'Herzégovine, le respect des frontières historiques était un principe constitutionnel, tandis que pour la Croatie et le Monténégro, leurs frontières n'étaient déterminées que par le décret du 26 avril 1922. D'où de vives critiques adressées par les Croates,

(1) Le Club Musulman accepta de voter la Constitution de Vidovdan après avoir obtenu certaines promesses, comme nous l'avons mentionné plus haut. Il demandait que l'unité de la Bosnie-Herzégovine soit garantie constitutionnellement, dans la crainte que par le rattachement d'un arrondissement ou d'une commune non bosnienne à une région bosnienne, la population musulmane qui est en majorité ne devienne une minorité. Les partis serbes, désireux de voir voter la Constitution de Vidovdan, durent céder aux exigences du parti musulman.

qui demandaient que l'unité de la Croatie soit garantie d'une manière aussi stable que celle de la Bosnie-Herzégovine.

A la tête de chaque région se trouvait un grand-joupan, qui était l'organe suprême du pouvoir central dans la région. Il était nommé par le Roi, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur. Les attributions de grand-joupan étaient nombreuses. En tant que représentant du pouvoir central dans les régions ils étaient chargés de l'administration générale (par là nous désignons toutes les affaires dépendant des Ministères de l'Intérieur, de l'Instruction Publique, de la Réforme agraire, de l'Agriculture et des Eaux, des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie, de la Santé publique, de la Politique sociale, des Cultes, des Forêts et des Mines, en dehors du domaine public). Ainsi donc, l'administration générale de ces régions était centralisée entre les mains d'un seul représentant du pouvoir central. D'autre part, les grands-joupan avaient un pouvoir de contrôle sur les organes de l'administration autonome de la région, à savoir : l'Assemblée régionale et le Comité régional.

L'Assemblée régionale était élue au suffrage universel égal direct et secret, pour une durée de 4 ans. Le nombre de ses membres était déterminé par le chiffre de la population habitant la région, à raison d'un représentant par 10.000 habitants. Elle était un organe de décision et de contrôle de l'autonomie locale (art. 63 de la loi sur l'autonomie locale). Comme organe de décision, elle pouvait édicter les règlements régionaux sur toutes les matières qui touchaient à la vie économique et sociale de la région. Ces règlements avaient, dans la région, force de loi, mais ils ne devaient pas contredire ni les lois existantes, ni les règlements émanant du pouvoir central. Par ce fait, ces règlements régionaux étaient subordonnés aux lois et aux règlements du pouvoir central de telle sorte qu'ils sont devenus les applications aux conditions spéciales de la région des dispositions des lois et règlements du pouvoir central. En outre, le grand-joupan contrôlait les règlements régionaux et avait le droit de retarder leur publication en invitant le Conseil d'Etat à se prononcer sur leur légalité.

Quant aux Comités régionaux, ils étaient composés de 5 à 8 membres, nommés par l'Assemblée régionale pour une durée de 4 ans. Aucune condition spéciale n'étant exigée pour faire partie d'un Comité régional, pouvaient donc en être élus non seulement les membres de l'Assemblée régionale, mais aussi tout autre personne jouissant de ses droits civils. Leur sphère d'activité était très vaste. Les Comités régionaux étaient

chargés de l'exécution des décisions prises par les Assemblées régionales. Pour en assurer le respect, ils pouvaient donner des ordres à la police de l'Etat, étant donné qu'ils ne disposaient pas d'une police propre. Ils représentaient aussi les régions devant les tribunaux et l'administration centrale. Leurs attributions financières étaient nombreuses : ils proposaient le budget annuel à l'Assemblée régionale ; ils examinaient toutes les modifications proposées par le Ministre des Finances ; ils pouvaient contracter, avec l'autorisation du Ministre des Finances, en cas de l'insuffisance des recettes régionales, des emprunts qui ne pouvaient en aucun cas dépasser un million de dinars, etc... Cette activité entraînait une forte responsabilité des membres des Comités régionaux. Ils étaient responsables devant les grands-joupan, l'Assemblée régionale et la Cour des comptes.

Ce bref exposé de l'organisation administrative nous permet suffisamment de constater qu'un système fort centraliste régnait en Yougoslavie, où l'autonomie locale était en effet presque illusoire, étant donné que les membres des Comités régionaux étaient responsables devant les Grands-Joupan, représentants du pouvoir central dans la région et que les règlements régionaux édictés par l'Assemblée régionale n'étaient que des interprétations locales des lois et règlements du pouvoir central.

Telle était la situation de la Yougoslavie à la veille de l'institution du régime absolu. Nous avons essayé de donner un aspect de la situation politique, économique, financière et administrative de la Yougoslavie pendant la période des dix premières années de son existence. Nous savons que cet exposé, englobant une longue période de la vie étatique, est fort condensé, mais une étude plus détaillée nous éloignerait de notre sujet principal, tandis que nous devons consacrer le paragraphe suivant au Régime absolu, institué par le Roi le 6 janvier 1929.

III

Le Régime absolu

Le bref exposé du titre précédent nous montre dans quelle situation se trouvait la Yougoslavie avant l'institution du Régime absolu, situation peu enviable sans doute. Après le regrettable événement du 20 juin 1928, où le sang même coula dans le Parlement, la situation politique devient des plus aiguës. Le ministère Voukitchevitch démissionna ; il fut remplacé par celui de M. Korochetz. Ce changement n'apporta point de remède. Après la mort de Raditch (8 août 1928), la question de révision constitutionnelle s'anima davantage encore, tandis que les luttes intestines dans les partis gouvernementaux ne cessaient de s'accroître pour finir par obliger M. Korochetz à démissionner, le 28 décembre 1928. La crise ministérielle était ouverte. La situation a été rendue plus délicate encore par le fait qu'il était bien difficile de former un gouvernement stable, qui aurait assez d'autorité pour faire sortir le pays de cette impasse sérieuse, étant donné que les deux grands camps politiques se montraient tellement intransigeants et peu disposés à entamer des pourparlers en vue de trouver une solution. D'un côté, la coalition paysanne-démocrate demandait avec raison une révision de la Constitution en vue de l'organisation de l'Etat sur une base décentraliste, les autres partis de l'autre côté déclaraient, qu'ils ne pouvaient même pas traiter sur ces propositions.

Que faire dans une situation aussi précaire ? En réalité il n'y avait que deux solutions : ou bien dissoudre le Parlement et fixer les nouvelles élections, autrement dit, donner la possibilité au peuple de se prononcer sur la situation, ou bien couper court à cet état de choses malsain, et instituer un régime absolu. La première de ces solutions serait plus con-

forme à l'observation des principes juridiques existants, mais peut-être moins opportune, vu les moments pénibles où les esprits étaient excités à tel point que même l'unité nationale pourrait être mise en jeu. De deux choses l'une : ou consacrer le droit et exposer au danger l'unité nationale, ou bien sacrifier le droit devant l'unité nationale. Le Roi Alexandre I^{er} se prononça pour la seconde solution et introduit le régime absolu, le 6 janvier 1929, par une proclamation au peuple. La Narodna Skoupchtina fut dissoute.

En même temps que la proclamation royale, fut publiée la loi sur le pouvoir royal et l'administration suprême de l'Etat. C'était l'acte initial d'où découlait la totalité des pouvoirs attribués au Roi. Cette loi proclamait que toute autorité émanait du Roi. Le Roi édicte et promulgue les lois, nomme les fonctionnaires, confère les grades militaires. Il est Chef suprême de l'armée et représente l'Etat dans les relations avec les autres puissances. C'est le Roi qui déclare la guerre et conclut la paix. Il peut accorder l'amnistie et la grâce. Le Roi nomme le président du Conseil des Ministres et les ministres qui sont sous son autorité et travaillent suivant ses instructions ; ils sont responsables devant le Roi, qui peut les mettre en accusation. Dans ce cas, ils sont jugés par le Tribunal d'Etat, composé de trois Conseillers d'Etat et trois conseillers à la Cour de Cassation.

Le Roi édicte et promulgue les lois par son ukase qui est contresigné par le président du Conseil des Ministres, le ministre compétent et le ministre de la Justice qui appose le sceau d'Etat.

L'autorité administrative est exercée par les ministres compétents. Le pouvoir judiciaire est exercé au nom du Roi.

Cette loi contenait en outre des dispositions relatives à la forme de l'Etat, à la personne du Roi et la maison royale, et à la Régence.

A la même date furent publiées trois autres lois que nous mentionnerons plus loin. Pourtant, la seule qui présentait un caractère particulier, c'est celle que nous venons d'exposer brièvement. En effet, elle seule portait le seing du Roi, du Président du Conseil, et de tous les ministres. C'était la loi organique du régime absolu, car elle réglait les rapports des personnes investies des pouvoirs publics.

D'après cette loi, le Roi était la personne centrale, essentielle cumulant les fonctions législatives et exécutives. Mais les fonctions législatives n'étaient pas aussi directes que les fonctions exécutives. En effet, tous les projets de loi avant

d'être promulguée par ukase et par là de devenir lois, devaient passer par un organe conseiller du président du Conseil des Ministres, le Conseil législatif suprême institué auprès du Ministère de la Justice. Le mécanisme de l'élaboration des lois était le suivant : tous les projets élaborés par les ministères étaient envoyés au président du Conseil des Ministres, qui, à son tour, les expédiait au Conseil législatif suprême. Ce Conseil les examinait au point de vue juridique et leur donnait la rédaction définitive.

Les trois autres lois qui furent publiées à cette époque bien mouvementée (le 6 janvier 1929) concernent la protection de la sécurité et de l'ordre public, la presse, les municipalités et les autorités départementales. La première prévoyait la dissolution des partis politiques, ainsi que des organisations portant un caractère religieux ou ethnique déterminé. La seconde loi était celle sur la presse (même actuellement en vigueur) modifiant l'ancienne loi sur la presse et introduisant la censure et la saisie. La troisième sur les municipalités et autorités départementales, supprimait l'autonomie des régions.

Ces différentes lois, mentionnées dans leurs grandes lignes, nous permettent de voir le fonctionnement du régime absolu. Quant à son œuvre, nous la laisserons de côté, étant donné que les plus importantes innovations (nouvelle division administrative du pays, nouveau nom de l'Etat, réforme de la question des fonctionnaires, etc.), sont même actuellement en vigueur et que nous aurons l'occasion de traiter en étudiant le texte de la Constitution octroyée par le Roi le 3 septembre 1931 qui est l'objet de notre étude.

La Constitution Yougoslave du 3 Septembre 1931

TITRE I

La dénomination et la langue de l'État

La Constitution octroyée par le Roi, le 3 septembre 1931, fixe, dans son article premier, le nom de l'Etat : le Royaume de Yougoslavie.

Nous savons que la Yougoslavie s'appelait, d'après la Constitution de Vidovdan, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Au moment de l'élaboration de la Constitution de Vidovdan, le nom de l'Etat a été vivement discuté aux séances de l'Assemblée Constituante. Il y avait, en effet, trois opinions différentes quant au nom à donner au nouvel Etat. De ces trois groupes d'opinions, l'un voulait donner à l'Etat le nom de *Grande Serbie*, l'autre, le nom de *Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* et le troisième groupe le nom de *Yougoslavie*. Ajoutons que ces nombreuses opinions avaient de nombreux adhérents à l'Assemblée Constituante.

Les partisans de la Grande-Serbie se recrutaient notamment en Serbie. Ils tenaient à ce nom en souvenir de l'Empire serbe du xiv^e siècle, où Douchan le Puissant, tsar des Serbes, Grecs et Bulgares, groupa une grande parties des territoires habités par des Serbes en un seul Etat très florissant. En second lieu, ils y tenaient en reconnaissance à la Serbie des très grands sacrifices faits par elle pour l'unité nationale. Le glorieux héroïsme de ses soldats pendant la Grande Guerre, le respect des traités internationaux, même dans des moments fort critiques, ont valu à la Serbie une place enviable dans le Concert des Nations. Ils soutenaient, à juste titre d'ailleurs, qu'il serait difficile, même avec une propagande fort active, de faire connaître à l'étranger ce nom trop long du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Ces partisans n'ont pas soutenu jusqu'au bout leur idée, mais ils se rallièrent postérieurement aux partisans du nom du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Le second groupe comprenait les partisans du nom : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Le Gouvernement d'abord se rallia à cette opinion. Il aurait aimé un nom unique, celui de Grande-Serbie, mais puisque l'accord sur ce nom ne pouvait pas se faire, ils préféraient, dans un esprit de conciliation, adopter le nom de : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Cette dénomination, disaient-ils, avait l'avantage de désigner le pays où vivent les Serbes, Croates et Slovènes, et éviter que la dénomination unique ne soit faite par une voie plus lente, mais plus sûre, la voie historique.

Enfin, le troisième groupe se prononçait pour un nom unique : la Yougoslavie. Les partisans de cette dénomination étaient tous les partis politiques de la Constituante, excepté le partis serbes (radicaux et démocrates). En faveur de la Yougoslavie, ils invoquaient qu'un Etat doit avoir un nom unique, malgré toutes les différences qui pourraient exister entre les trois branches du même peuple. Le nom composé de Serbes, Croates et Slovènes ne rappellerait-il pas toujours l'existence de ces trois tribus ? D'ailleurs, si on acceptait cette dénomination du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, ne faudrait-il pas ajouter, à juste titre, à cette dénomination, les noms : Dalmates, Monténégrins, Bosniaques, Herzégoviens, pour rappeler qu'ils vivent aussi dans cette communauté. En effet, comment mieux marquer l'unité nationale qu'en appelant l'Etat d'un seul nom ? L'unité nationale exige qu'on la consacre par une appellation, c'est indispensable pour les générations futures qui doivent être élevées dans un esprit d'unité et non dans des idées du particularisme.

Nous savons que les partisans de la dénomination de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes l'emportèrent, et que la Constitution de Vidovdan consacra ce nom. Cette dénomination fort longue et peu maniable en pratique ne symbolisait pas l'unité du pays et du peuple. On était tenté de croire que dans cet Etat, les Serbes, les Croates et les Slovènes se sont réunis pour vivre sous certaines conditions. D'autre part, ce nom empêchait la libération rapide et complète du particularisme ; pendant dix années de la vie commune, on était toujours resté trop Serbes, trop Croates et trop Slovènes. Le séparatisme par tribus au lieu de disparaître, s'accroissait de jour en jour.

Le nom de l'Etat a été changé par la loi du 3 octobre 1929 sur l'organisation administrative nouvelle du pays, qui, dans son art. 1, proclama que dorénavant, la dénomination de l'Etat

des Serbes, Croates et Slovènes sera : *Le Royaume de Yougoslavie*. La Constitution de 1931 consacre, dans son art. 1, définitivement, cette nouvelle dénomination de l'Etat. Or, ce que les partis d'opposition avaient proposé en 1919, se réalisa en 1929. Cette dénomination unique, qui chasse les noms historiques de trois tribus yougoslaves, fortifiera matériellement sinon immédiatement, du moins sûrement après deux ou trois générations, cette unité nationale. En effet, il ne suffit pas de dire qu'on est Yougoslave, il faut le sentir au fond se son cœur. Dix ans ont été inutilement perdus. Si on avait donné ce nom à l'Etat en 1919, ce nom qui est non seulement l'expression de l'unité intégrale de l'Etat et du peuple, mais encore le symbole de l'idée de l'égalité et de la fraternité des Slaves du Sud, tout le monde serait aujourd'hui yougoslave, et rien que yougoslave. Malheureusement, dix années de vie dans un Etat des Serbes, Croates et Slovènes ont appris à la population d'être serbe, croate et slovène, haussant ainsi le séparatisme par tribus à un niveau fort dangereux. C'est aux générations futures d'oublier ces noms historiques et de fortifier le yougoslavisme, qui doit être l'idéal de nous tous, Slaves du Sud, et qui nous conduit tous vers la fusion réelle en une seule tribu yougoslave.

Ajoutons que cette trinité de tribus se sent encore aujourd'hui dans les armoiries de l'Etat. Les armoiries du Royaume de Yougoslavie sont l'aigle blanc bicéphale (ancien aigle blanc serbe) qui porte sur sa poitrine un écu où figurent trois armoiries : serbes, croates et slovènes. Les armoiries serbes sont formées d'un écu de gueules à croix d'argent, avec une pierre à fusil dans chaque canton ; les armoiries croates, un écu déchiqueté de 25 quartiers alternés de gueules et d'argent ; les armoiries slovènes, un écu à trois étoiles, à six raies et un crois-sant blanc. Quant au drapeau de l'Etat, il est tricolore : bleu, blanc, rouge, en position horizontale, par rapport à la hampe verticale (art. 2).

A cette question du nom de l'Etat, nous pouvons rattacher celle de la langue officielle. Cette même idée de trinité de tribu se sent aussi dans la détermination de la langue officielle de l'Etat. L'art. 3 de la Constitution dit que « la langue officielle du royaume est le serbo-croato-slovène ». Cette disposition constitutionnelle est la copie pure et simple de l'art. 3 de la Constitution de Vidovdan. En réalité, cette langue serbo-croato-slovène n'existe pas. Il existe une langue serbo-croate et le dialecte slovène de cette langue. Au moment de l'élaboration de la Constitution de Vidovdan, les uns prétendaient que

le slovène est le dialecte de la langue serbo-croate, tandis que les autres défendaient l'opinion de l'existence d'une langue slovène. Les députés slovènes de la Constituante considéraient que la tribu slovène serait mise dans un état inférieur dans le Royaume si on disait que la langue officielle est le serbo-croate. Sur leurs instances, l'Assemblée Constituante a adopté la formule de « la langue serbo-croato-slovène », et ainsi a évité la formule exacte au point de vue philologique de la « langue serbo-croate ».

En ce qui concerne l'enseignement dans les écoles, il est donné en Slovénie en dialecte slovène, mais dans les classes supérieures, on enseigne aussi le serbo-croate. La réciprocité n'existe pas : on n'enseigne pas en dialecte slovène dans les autres provinces du Royaume. Ajoutons que le texte constitutionnel ne laisse aucun doute sur le droit des particuliers de s'adresser à n'importe quel service public dans l'Etat en dialecte slovène, et que ce service public est tenu d'accepter cette demande, mais sans être obligé de répondre en slovène ; il répond dans le dialecte qui lui plait.

Disons encore que dans la Yougoslavie, deux alphabets existent : l'alphabet cyrillique et l'alphabet latin. L'alphabet cyrillique est employé surtout par les orthodoxes, le latin par les catholiques. Il serait préférable d'avoir un seul alphabet ; ces deux alphabets rappellent inutilement cette différence qui existe entre les branches de la même famille yougoslave. Pour le moment, il est opportun de laisser les deux alphabets en position égale, pour ne pas blesser l'amour-propre de la génération actuelle. A notre avis, le temps agit pour l'alphabet latin qui est d'ailleurs accepté par presque tous les Etats, même par la Turquie nouvelle.

TITRE II

La forme de l'État

La Constitution détermine la forme de l'Etat dans son premier article : « Le Royaume de Yougoslavie est une monarchie héréditaire et constitutionnelle ».

Nous avons vu plus haut, en parlant de l'Assemblée Constituante qui a donné la première Constitution au nouvel Etat yougoslave, que des discussions fort animées, concernant la forme de l'Etat, ont eu lieu. Certains partis politiques de la Constituante (socialistes, républicains, communistes) étaient contre la forme monarchique et se sont prononcés pour la République yougoslave. La thèse des monarchistes a réuni la majorité nécessaire et la forme monarchique de l'Etat a été consacrée dans la Constitution de Vidovdan.

La Constitution du 3 septembre caractérise la monarchie comme héréditaire et constitutionnelle. La Yougoslavie est une monarchie héréditaire. C'est la dynastie Karageorgevitch qui règne en Yougoslavie. L'art. 36 de la Constitution précise : « Alexandre 1^{er} de la dynastie des Karageorges règne dans le Royaume de Yougoslavie. Au roi Alexandre succèdera sa descendance mâle, dans l'ordre de primogéniture. » De là, il s'ensuit que le fondateur de la dynastie est Karageorges ce qui est, d'après notre opinion, une erreur. En réalité, Karageorges fut le chef de la première révolution serbe contre le joug turc en 1804-1813. Son entreprise révolutionnaire avait échoué en 1813 et il s'était réfugié en Autriche. Il n'avait jamais été un chef d'Etat pour la simple raison qu'il n'avait pas réussi à créer, par cette révolution, un Etat. Le fils de Karageorges, Alexandre Karageorgevitch, prince élu de Serbie (1842-1858) n'était pas non plus le créateur de la dynastie Karageorgevitch, puisque, tout simplement, sa dynastie n'était pas héréditaire. Elu par

un vote de l'Assemblée Nationale en 1842, il fut détrôné par la même voie en 1858. Ainsi donc, ni Karageorges, ni le prince Alexandre Karageorgevitch ne peuvent nullement être considérés comme fondateurs de la dynastie. Le véritable fondateur de la dynastie Karageorgevitch est le Roi Pierre 1^{er} Karageorgevitch qui fut élu Roi de Serbie en 1903, après l'assassinat du Roi Alexandre Obrénovitch. Il est devenu le premier roi de l'Etat-Uni des Serbes, Croates et Slovènes. Le Roi Pierre 1^{er} est mort deux mois après la promulgation de la Constitution de Vidovdan (le 16 août 1921). Aussi, l'art. 56 de la Constitution de Vidovdan se bornait à dire que « dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes règne Pierre 1^{er} Karageorgevitch. » Ainsi, les Constituants yougoslaves de 1921 s'étaient bien gardés de commettre cette faute.

Da'illeurs, cette même erreur a été commise par les Constituants serbes de 1903. La Constitution serbe de 1903, dans son article 57 mentionnait « qu'en Serbie règne Pierre 1^{er} de la dynastie des Karageorges. » Or, tandis que les Constituants yougoslaves de 1921 ont justement évité cette erreur, commise par la Constitution serbe de 1903, la Constitution yougoslave de 1931 introduit inutilement dans son texte la même faute.

En second lieu, la Constitution poursuit que la Yougoslavie est une monarchie constitutionnelle. Par Etat constitutionnel nous comprenons une organisation politique où le pouvoir législatif ne se trouve pas entre les mains d'un seul homme ou d'un seul groupe d'hommes, mais où il est partagé entre deux facteurs étatiques indépendants l'un de l'autre et rendant les lois d'un **commun accord**.

La Constitution de 1931 octroyée par le Roi, limite les pouvoirs du monarque par l'institution d'une Représentation Nationale désignée par le peuple dans sa plus grande partie. Ainsi, de tous les modes dont on pourrait restreindre les pouvoirs du monarque, on a choisi celui qu'assure une Représentation Nationale.

TITRE III

Le principe de la séparation des pouvoirs

La Constitution du 3 septembre 1931 ne reconnaît pas expressément les trois pouvoirs, mais elle les distingue par la manière dont elle traite la question des pouvoirs de l'Etat. Dans sa quatrième partie intitulée « Les pouvoirs de l'Etat », la Constitution traite les trois pouvoirs séparément dans trois articles différents.

« Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et la Représentation Nationale. La Représentation Nationale est composée du Sénat et de la Narodna Skoupchtina (art. 26). »

« Le pouvoir exécutif appartient au Roi qui l'exerce par ses ministres responsables et selon les prescriptions de cette Constitution (art. 27). »

« Le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux. Leurs sentences et arrêts sont rendus et exécutés au nom du roi et en vertu de la loi (art. 28). »

On sait que cette question de la séparation des pouvoirs divise les auteurs. Il y a deux opinions différentes. Les partisans d'une opinion prétendent qu'il n'y a que deux pouvoirs dans l'Etat, à savoir : le pouvoir législatif, qui fait les lois, et le pouvoir exécutif, qui les applique. D'après les partisans de cette opinion, le pouvoir judiciaire n'est pas un pouvoir distinct du pouvoir législatif et exécutif, mais simplement une branche du pouvoir exécutif. Les partisans de la seconde opinion distinguent dans l'Etat trois pouvoirs : le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. D'après eux, le pouvoir judiciaire est distinct des pouvoirs exécutif et législatif.

La Constitution du 3 septembre se prononce tacitement pour la séparation des trois pouvoirs distincts, en consacrant à chacun de ces pouvoirs un chapitre différent.

Mais nous devons ajouter immédiatement que de graves dérogations sont faites à ce principe de la séparation des trois pouvoirs. Comme une dérogation à ce principe, nous pouvons mentionner l'existence de deux ordres de juridictions, à savoir : juridiction administrative et juridiction ordinaire. Si on voulait respecter intégralement ce principe de la séparation des trois pouvoirs, il faudrait logiquement attribuer à la compétence des tribunaux judiciaires tous les litiges de quelque nature qu'ils soient et reconnaître au pouvoir judiciaire la plénitude de l'exercice de ses attributions naturelles.

Un autre dérogation résulte de l'art. 18 de la Constitution : « Tout citoyen, victime d'un délit commis par un fonctionnaire de l'Etat ou des corps autonomes dans l'exercice de ses fonctions, a le droit de porter plainte au tribunal directement et sans autorisation de personne. » Ainsi donc, la garantie administrative n'existe pas et le particulier peut poursuivre un fonctionnaire de l'Etat ou des corps autonomes devant les tribunaux sans avoir besoin de recourir à une autorisation administrative préalable. Nous allons voir, en étudiant les garanties constitutionnelles des droits fondamentaux des citoyens, que les tribunaux judiciaires, saisis des plaintes des particuliers contre les fonctionnaires pour l'exercice illégal ou irrégulier de leurs fonctions, sont obligés d'apprécier les actes administratifs incriminés afin d'accorder s'il y a lieu une réparation équitable. Ici, nous voyons un empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif. En étudiant plus loin les garanties des droits de l'individu, nous verrons que cette atteinte au principe de la séparation des pouvoirs n'est que louable, étant donné qu'elle a pour but de protéger ces droits.

Malgré les dérogations mentionnées, nous pouvons affirmer que le principe de la séparation des trois pouvoirs est admis par la Constitution de 1931 et nous étudierons successivement le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire.

TITRE IV

Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et la Représentation Nationale. La Représentation Nationale est composée du Sénat et de la Narodna Skoupchtina (art. 26). La Constitution de 1931 organise la dualité des Chambres législatives. Nous consacrons notre premier chapitre aux attributions législatives du roi, et dans le second, nous étudions la Représentation Nationale.

Chapitre I

LES ATTRIBUTIONS LEGISLATIVES DU ROI

La Constitution de 1931 détermine dans ses articles 63 et 29 les attributions législatives du roi. Ce sont le droit d'initiative et le droit de sanction et promulgation des lois. D'autre part, le roi participe indirectement à l'exercice du pouvoir législatif puisqu'il intervient dans la formation et le fonctionnement des Chambres législatives. Il rend le décret relatif aux élections, convoque la Représentation Nationale, ouvre et clôt les sessions de la Représentation Nationale et peut dissoudre la Narodna Skoupchtina. Tous ces actes constituent des attributions législative du roi, étant donné que ces actes sont en

rapport avec le fonctionnement du corps législatif. Nous examinerons ces prérogatives du roi lorsque nous traiterons de la Représentation Nationale.

A) *Le droit d'initiative.* — La Constitution donne au roi le droit d'initiative en matière législative dans son article 63, al. 1 : « Les projets de loi sont présentés, après autorisation royale par les différents ministres. » Il s'ensuit de ce texte, que les projets de loi émanant du roi sont présentés, par les différents ministres à la Représentation Nationale. L'autorisation royale est donnée en forme d'un ukase (décret), auquel le texte de la loi est joint. Cs projets de loi émanant du roi sont appelés non seulement dans la pratique, mais aussi dans les règlements intérieurs des Chambres législatives, les projets « gouvernementaux » des lois (1).

Conformément à la Constitution de Vidovdan, aucun projet ou proposition de loi ne pouvait venir en discussion à l'Assemblée Nationale avant d'avoir passé par la Commission compétente (art. 86, al. 1 de la Constitution de Vidovdan). Ainsi donc, l'obligation de soumettre tout projet ou proposition de loi à la Commission compétente, était prescrite par la Constitution. Au contraire, la Constitution de 1931 est muette sur ce point. Cette obligation d'envoyer les projets et propositions de loi à une Commission compétente est prévue par les règlements intérieurs du Sénat et de la Narodna Skoupchtina (2). Selon eux, tout projet ou proposition de loi doit être soumis à l'étude de la Commission compétente.

Les projets de loi émanant du roi sont envoyés aux Présidents du Sénat et de la Narodna Skopchtina, dont la mission se borne alors d'avertir immédiatement le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, qui envoient à la Commission compétente le projet présenté. Ce projet de loi est examiné par la Commis-

(1) La terminologie juridique yougoslave ne connaît pas le mot « projet » de loi. En Yougoslavie, tous les projets et propositions de loi s'appellent « propositions » de loi. En pratique, pour les distinguer, on appelle les projets de loi (émanant du roi) « propositions gouvernementales » (vladini zakonski predlozi), et « propositions de loi » tout court (zakonski predlozi) lorsqu'ils émanent d'un membre de la Représentation Nationale. - Pour plus de clarté, nous emploierons la terminologie française.

(2) La loi sur le règlement intérieur du Sénat est du 3 décembre 1931 et celle sur le règlement intérieur de la Narodna Skoupchtina du 26 novembre 1931.

sion compétente qui peut le modifier ou l'amender. Si la Commission compétente modifie ou amende le projet de loi, dans ce cas-là, on distribue à tous les sénateurs ou députés, au moment de la délibération, le texte initial du projet gouvernemental et le texte de la Commission compétente. Or, sans l'examen de la Commission compétente, aucun projet ne peut être soumis au vote du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina.

Ces projets de loi, comme d'ailleurs toutes les propositions de loi, doivent être soumis à deux votes dans la même session avant d'être définitivement adoptés (art. 72 de la Constitution).

B) Le droit de sanction et de promulgation des lois est conféré au roi par l'art. 29 de la Constitution. De toutes les attributions royales, celle de sanctionner les lois est la plus importante. Nous savons que le pouvoir législatif est exercé, selon la Constitution, conjointement par le roi et la Représentation Nationale. La sanction royale d'une loi apparaît, en effet, comme la dernière phase dans la création de la loi. Or, puisque le roi sanctionne les lois, théoriquement, il est maître absolu d'approuver ou de refuser telle ou telle loi votée par la Représentation Nationale, autant de fois qu'il lui plaît, sans que la Représentation Nationale, même si elle a voté cette proposition à l'unanimité, ait la possibilité de forcer le roi à la sanctionner. La Constitution est muette sur le point de savoir ce qui adviendrait si le roi refusait de sanctionner une proposition de loi votée par la Représentation Nationale, mais puisque la loi est l'œuvre de l'accord des Chambres législatives et de la Couronne, il faut en conclure que, si le roi refusait de sanctionner la proposition de loi votée par les Chambres, cette proposition de loi ne deviendrait pas une loi ; l'approbation du roi lui manquerait. Ce droit de sanction, connu sous le nom de veto absolu, est une caractéristique des monarchies constitutionnelles et constitue une arme puissante qui se trouve entre les mains du roi, puisqu'en effet, une loi que le roi ne sanctionne pas est inexistante.

Ce droit de veto absolu du roi est tempéré par la nature même des choses et d'autre part, en pratique, il n'est jamais usité. Par exemple, le roi ne pourrait pas approuver certains articles de la loi votée par le Parlement et refuser les autres, il doit accepter ou refuser en bloc cette loi, telle qu'elle est votée par les Chambres. Puis, quoique la Constitution ne fixe pas le délai dans lequel une loi votée par les Chambres doit être sanctionnée, selon l'opinion de Sl. Yovanovitch, que nous partageons également, le roi est néanmoins tenu de sanctionner la loi votée dans un délai déterminé, qui est celui de la

durée de la législature dans laquelle cette loi est votée par le Parlement. S'il ne la sanctionne pas dans ce délai, on estime que la sanction est refusée par le roi (1). En effet, la condition essentielle pour la création d'une loi est l'accord entre la Représentation Nationale et le roi. Cette condition essentielle ne pourrait être remplie, étant donné le caractère temporaire de la Représentation Nationale et dont la compétence législative est fixée à une période déterminée, que, si au moment de la sanction par le roi de la loi votée par le Parlement, ce Parlement possédait encore son caractère de facteur législatif, c'est-à-dire sa compétence législative. Or, le roi ferait un acte anticonstitutionnel s'il sanctionnait et promulguait une loi votée par une Représentation Nationale antérieure. Dans ce cas, la condition essentielle n'existerait pas, l'accord des volontés de deux facteurs législatifs ferait défaut.

La sanction est donc l'assentiment que la Couronne donne à la loi votée. Après cette approbation, la loi existe, mais elle n'est exécutoire qu'après la promulgation. La promulgation consiste en un acte fait par écrit qui sert de mode de preuve que les deux facteurs législatifs se sont mis d'accord sur le même texte de loi. Par la promulgation, le roi déclare que la loi votée par les Chambres et approuvée par lui doit être exécuter, et il donne l'ordre aux agents de l'autorité publique de veiller à son exécution. « Le roi promulgue les lois par un décret reproduisant la loi votée par la Représentation Nationale. Ce décret est contresigné de tous les ministres. Le Ministre de la Justice appose le sceau de l'Etat et assure sa publication au Journal Officiel » (art. 66, al. 1).

La Constitution ne détermine pas la forme dans laquelle la sanction royale doit être donnée, elle prévoit seulement la forme de la promulgation. Mais, comme ces deux actes, de sanction et de promulgation, sont de la compétence exclusive du roi et que la promulgation suppose la sanction, il serait inutile de revêtir en une forme déterminée cet acte de sanction royale. En pratique, en effet, le Parlement soumet au roi, par l'intermédiaire du Gouvernement, deux exemplaires du texte de la loi votée. L'un de ces exemplaires signé par le roi est renvoyé au Parlement et on le considère comme un acte spécial de l'approbation royale. Mais l'existence de cet acte ne peut nullement être considérée comme une condition nécessaire pour la validité de la promulgation d'une loi, puisque la Constitu-

(1) En ce sens : M. S. Yovanovitch, ouvr. cit. p. 334.

tion ne la prévoit nullement. Les termes par lesquels le roi donne son approbation se trouvent en tête de la loi et la promulgation à la suite du texte de la loi. Ainsi donc, la sanction et la promulgation portent la même date.

La loi sanctionnée et promulguée par le roi pour avoir sa force obligatoire pour tout le monde doit être publiée. La publication a pour but de porter la loi à la connaissance du public. La publication est faite par l'insertion de l'acte de promulgation de la loi dans le Journal Officiel. L'ordre de faire publier la loi est donné par le roi et contenu dans l'acte même de promulgation. Selon la Constitution, c'est le Garde des Sceaux qui assure la publication de la loi, mais en pratique, le roi donne l'ordre d'assurer la publication de la loi au ministre compétent. « La loi reçoit sa force obligatoire quinze jours après sa publication au Journal Officiel, si elle n'en a pas elle-même disposé autrement. Le jour de publication au Journal Officiel est inclus » (art. 66, al.2). Ainsi, puisque la loi ne reçoit la force obligatoire qu'après sa publication, cette publication, avec la promulgation, doit être rangée parmi les actes de la compétence législative du roi.

Chapitre II

LE PARLEMENT

Section I

LA DUALITÉ DES CHAMBRES LÉGISLATIVES

La Constitution du 3 septembre 1931 introduit le système bicaméral en Yougoslavie. Dans son art. 26, al. 2, elle dispose que « la Représentation Nationale est composée du Sénat et de la Narodna Skoupchtina (Chambre des députés) ». C'est la première fois que la dualité des Chambres est organisée en Yougoslavie.

Nous savons que toutes les Constitutions de l'ancien Royaume de Serbie, sauf celle de 1901, ne prévoyaient qu'une seule Chambre. La Constitution serbe, octroyée par le roi Alexandre Obrénovitch le 19 avril 1901, et connue sous le nom de « Constitution d'Avril » organisa deux Chambres législatives : le Sénat et la Narodna Skoupchtina (1). Le Sénat serbe avait donné

(1) Sous la Constitution d'Avril, la Représentation Nationale comprenait deux Chambres : le Sénat et la Narodna Skoupchtina. Le Sénat avait trois sortes de membres : 1) 3 membres « de jure », à savoir : l'héritier du trône, l'archvêque de Beograd et l'évêque de Nich; 2) 30 membres nommés par le roi; 3) 18 membres désignés, pour une période de six ans, par le peuple. Les sénateurs nommés par le roi formaient la majorité au Sénat, puisqu'ils étaient nommés à vie, ils avaient la possibilité de devenir indépendants de la Cour. - La Narodna Skoupchtina avait 130 membres; ce nombre était déterminé par la Constitution elle-même. Les députés étaient élus au suffrage direct et secret. La Constitution d'Avril a pris le système électoral qui était en vigueur sous la Constitution de 1888, celui des listes de départements. Chaque liste de département devait avoir au moins un candidat « qualifié », c'est-à-dire ayant un diplôme de Faculté. Le suffrage universel n'était pas connu. Pour élire les députés, avaient le droit de vote tous ceux qui payaient l'impôt dont le taux était de 15 dinars au minimum. Pour les élections sénatoriales, le taux de l'impôt s'élevait à 45 dinars au minimum. (M. S. Yovanovitch, *Le règne d'Alexandre Obrénovitch*, tome II, pp. 194 et suiv.)

de bons résultats et s'était révélé comme une institution fort utile; il avait fait preuve, vis-à-vis du pouvoir royal, de plus d'indépendance et de dignité que la Narodna Skoupchtina issue des élections. Mais immédiatement après l'assassinat du roi Obrénovitch (le 29 mai 1903), cette Constitution fut écartée et remplacée par la Constitution de 1888, devenue ainsi la Constitution du 18 juin 1903, qui n'admit pas le système des deux Chambres. Ainsi, la Serbie se trouva le jour de la création de l'Etat yougoslave, avec une Représentation Nationale se composant d'une seule Chambre, et cette circonstance a certainement beaucoup influé sur les constituants yougoslaves de 1921, lors de la solution de la question concernant l'organisation du Parlement yougoslave. Nous avons vu plus haut que la Constitution de Vidovdan organisa la Représentation Nationale sur la base d'une Chambre unique. Les événements postérieurs ont suffisamment démontré quelle faute avait été commise en 1921, en s'en tenant au système serbe d'une seule Chambre.

Le système bicaméral est, en effet, admis aujourd'hui dans presque tous les Etats modernes. L'institution de deux Chambres législatives présente de nombreux avantages. Cette dualité contribue à assurer un heureux équilibre entre la tendance à aller de l'avant, à innover, à se risquer et la tendance à la prudence et à la conservation. Elle présente aussi une forte garantie contre le despotisme du Parlement. Une assemblée unique a inévitablement la tendance vers l'absolutisme; représentant seule la nation, elle croit qu'elle peut tout faire. Puis, en ce qui concerne la confection des lois, la dualité des Chambres assure indiscutablement plus de maturité dans la confection des lois. Le projet de loi voté par une Chambre, doit être envoyé devant l'autre, qui nous apparaît alors comme un corps de contrôle qui a la possibilité de modifier le texte de ce projet. M. Esmein dit fort bien à ce propos que « la division du corps législatif en deux Chambres a cet avantage évident de remédier aux entraînements et erreurs auxquels est si facilement exposée chaque assemblée délibérante. Avec une assemblée unique, ses décisions irréfléchies et fautives produisent des conséquences immédiates et définitives : elles passent nécessairement dans la loi. Elles deviennent irréparables, pour un certain temps au moins, et ne peuvent être réparées par une nouvelle loi qui les abroge, qu'aux dépens de la dignité et de la considération de l'assemblée. Lorsqu'il existe deux Chambres, il y a des chances sérieuses que les erreurs de l'une ne gagnent point l'autre, qui aura le temps de

réfléchir; les méprises de l'une pourront être réparées par l'autre avant que le projet devienne loi (1). »

D'autre part, dans une monarchie, la dualité est de nature à diminuer les conflits entre le monarque et le Parlement. Dans l'Etat ayant une Chambre unique, le monarque, pour arrêter les tendances du Parlement, doit inévitablement entrer en lutte avec le parti politique ayant la majorité dans le Parlement. Ainsi donc, il est obligé de se mêler aux luttes des partis politiques, au lieu de rester en dehors d'elles, dans une réserve neutre. Etant donné qu'il n'y aurait aucun corps qui pourrait, le cas échéant, servir d'intermédiaire et concilier les tendances opposées, ces conflits pourraient facilement aboutir à l'absolutisme. Avec deux Chambres, un coup d'Etat par le chef de l'Etat, s'il n'est toutefois pas impossible, il est beaucoup moins à redouter. La haute Chambre pourrait, en cas de conflit avec le chef de l'Etat et la Chambre basse, agir utilement comme un facteur médiateur et résoudre, par son intervention, ce conflit en un sens pacifique.

Nous savons que, suivant les Constitutions des Etats modernes organisant le système bicaméral, le principe de l'égalité de Chambres est maintenu, ou, au contraire, il est méconnu, et la prépondérance est donnée à l'une ou à l'autre Chambre. Comme exemple, nous pouvons mentionner les cas de la France et de l'Angleterre.

La Constitution française de 1875 organise l'égalité entre les Chambres. Toutefois, elle déroge à ce principe en accordant à la Chambre des Députés un droit de prééminence en matière financière : l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 proclame que « le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois » ; il pose ainsi le principe de l'égalité des Chambres dans le pouvoir législatif. Mais apparaît immédiatement l'exception en matière financière, car les lois des finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. Cette disposition constitutionnelle consacre un droit de priorité à la Chambre des Députés et introduit par là même une dérogation au principe de l'égalité des Chambres; il faut que les lois des finances soient d'abord votées par la Chambre des Députés. Elles viennent ensuite devant le Sénat, qui les

(1) M.A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1927, tome I, pp. 143 et 144.

discute et peut les amender dans la plénitude de ses droits de Chambre égale.

En Angleterre, cette égalité entre les Chambres est méconnue au profit de la Chambre basse — la Chambre des Communes. Depuis le *Parliament Act* de 1911, le pouvoir financier de la Chambre des Lords est presque réduit à néant : il s'analyse en un simple droit d'amendement auquel la Chambre des Communes peut passer automatiquement outre avec le consentement du roi. En ce qui concerne les projets de loi autres que les projets des lois de finances, la Chambre des Lords n'a aujourd'hui qu'un droit de veto suspensif. Un projet de loi voté par la Chambre des Communes peut devenir loi sous certaines conditions, malgré l'opposition de la Chambre des Lords. En effet, un projet de loi trois fois voté par la Chambre des Communes et trois fois repoussé ou amendé (lorsque les amendements ne sont pas acceptés par la Chambre des Communes) par la Chambre des Lords dans trois sessions successives, et si un délai de deux ans est passé entre le premier et le troisième vote de la Chambre basse, ce projet de loi sera soumis, malgré l'opposition continuelle de la Chambre des Lords, à la sanction de la Couronne, si la Chambre basse le décide (1). Ainsi, il dépend uniquement de la Chambre des Communes qu'un projet de loi voté par elle et repoussé par la Chambre haute devienne ou non une loi.

Quant à la Constitution yougoslave de 1931, nous pouvons dire que le principe de l'égalité entre les deux Chambres est posé. Des dérogations à ce principe existent, mais elles sont exceptionnelles. Ce qui est, en effet, le plus important, l'égalité parfaite est maintenue en ce qui touche à la confection des lois et à la révision de la Constitution.

En ce qui concerne la confection des lois, la Constitution de 1931 place le Sénat et la Narodna Skoupchtina sur le pied d'égalité, aussi bien au point de vue de l'initiative législative qu'au point de vue de décision. Leur égalité quant à l'initiative législative est déterminée dans l'art. 63, al. 2 : « Le droit de présenter une proposition de loi appartient à tous les membres de la Représentation Nationale, sous condition que cette proposition soit appuyée par écrit d'un cinquième (1/5), au minimum, des membres du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina ». D'autre part, au point de vue de décision, cette égalité

(1) M. Dr. Yovan Stéfanovitch : *Le système bicaméral dans les Constitutions modernes*, Zagreb 1932 (« Mjesecnik »), pp. 252 et suiv.

est maintenue et prévue dans l'art. 64 de la Constitution : « La proposition de loi adoptée par la Narodna Skoupchtina est envoyée à l'examen du Sénat, et inversement. Si la proposition a été adoptée en totalité par la Narodna Skoupchtina et par le Sénat, on estime que la Représentation Nationale a adopté cette proposition. S'il y a des changements ou des amendements apportés au texte par le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, cette proposition de loi est renvoyée au Sénat ou à la Narodna Skoupchtina pour en délibérer. Si ces changements ou amendements sont acceptés par le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, on estime que la proposition a été acceptée par la Représentation Nationale. Au cas où le Sénat et la Narodna Skoupchtina ne se mettent pas d'accord sur l'acceptation d'une proposition de loi, en totalité ou en partie, on estime que la proposition de loi est repoussée et on ne peut plus en délibérer dans cette même session ». De cette prescription constitutionnelle, il s'ensuit que, pour la confection des lois, il faut avoir en principe l'accord des deux Chambres législatives, et que la volonté du Sénat ne peut pas vaincre celle de la Chambre basse, ou inversement.

Comme l'accord des deux Chambres est en principe nécessaire, le texte adopté par une Chambre et modifié par l'autre, doit revenir devant la première. Et, dans le cas où les Chambres ne pourraient pas se mettre d'accord sur un texte identique, la proposition de loi serait exposée à faire plusieurs fois la navette d'une Chambre législative à l'autre. Dans le but justement de faciliter la confection des lois et d'éviter d'interminables navettes, nous savons que nombreuses Constitutions modernes ont essayé de vaincre, par différents moyens, cette divergence entre les Chambres. Par exemple, en Angleterre, comme nous l'avons vu plus haut, ce but est atteint par la réduction presque à néant du rôle de la Chambre des Lords, qui n'a qu'un veto suspensif. En France, au contraire, toujours dans un but d'éviter des navettes répétées, les règlements de la Chambre des Députés et du Sénat prévoient la possibilité, pour les Assemblées législatives, de décider une *conférence mixte* de sénateurs et députés, chargés de préparer l'entente sur un texte commun. La Constitution yougoslave de 1931, dans le but de permettre la confection des lois même dans le cas où l'entente parfaite n'est pas réalisée entre les deux Chambres, a introduit une solution particulière et nouvelle : puisqu'elle a déjà prescrit qu'on ne peut plus délibérer dans la même session d'une proposition de loi, sur laquelle les Chambres ne pourraient pas se mettre d'accord, la Constitution

ajoute dans l'art. 64 *in fine* : « Si le même cas se renouvelle dans la session suivante, le roi décidera de cette proposition de loi ». Ce mode spécial, par lequel est apporté la décision définitive d'une proposition de loi sur laquelle les Chambres n'ont pas réussi à réaliser l'entente dans deux sessions successives, ne déroge pas au principe de l'égalité entre les Chambres. Dans ce cas, la loi peut être faite aussi bien sans le consentement du Sénat que sans celui de la Narodna Skoupchtina. Le roi peut sanctionner soit le texte voté par la Narodna Skoupchtina, soit celui voté par le Sénat. Il peut, évidemment, refuser la sanction à l'un ou à l'autre texte.

Nous avons mentionné plus haut que l'égalité existe aussi en matière de révision constitutionnelle. Ici, le Sénat et la Narodna Skoupchtina ont les mêmes droits. L'initiative, aussi bien que la décision définitive de la révision, appartient au Sénat et à la Narodna Skoupchtina (art. 114 et 115 de la Constitution).

L'égalité parfaite entre les Chambres existe, d'autre part, quand il s'agit de donner le consentement pour une guerre offensive (art. 31), aussi bien que lorsqu'il s'agit de donner l'approbation pour la ratification des traités internationaux (art. 65). L'approbation des Chambres est nécessaire aussi pour la validité d'une convention autorisant une armée étrangère à occuper le territoire du royaume ou à le traverser (art. 65, al. 2) ainsi que pour l'aliénation ou l'échange d'une partie du territoire (art. 65, al. 4). En ces matières, les Chambres sont placées sur un niveau d'égalité, puisque le Sénat et la Narodna Skoupchtina donnent séparément leurs assentiments. Enfin, les Chambres sont égales encore en ce qui concerne le droit d'enquête et d'investigation en matière électorale (art. 67), ainsi en ce qui touche aux droits de questions et d'interpellations (art. 68).

Jusqu'alors, nous n'avons vu que l'égalité parfaite entre les Chambres. Maintenant, nous allons mentionner les dérogations que la Constitution yougoslave apporte au principe de l'égalité des Chambres. En effet, les cas dans lesquels la Constitution de 1931 déroge à ce principe de l'égalité sont exceptionnels. Ces dérogations se manifestent d'abord toutes les fois que, pour la validité d'une décision, la Constitution exige qu'elle soit rendue par la Représentation Nationale en séance commune. Ces cas se présentent : 1° lorsqu'il s'agit de rendre une décision concernant la formation ou la fin de la Régence, en cas d'une incapacité du roi d'exercer le pouvoir royal (art. 41, al. 2); 2° au moment de l'élection des régents, lorsque cette

élection est confiée à la Représentation Nationale (art. 42. al. 2), et, 3° au moment de l'élection du nouveau roi, au cas où le roi sans descendance mâle n'a pas désigné, avant sa mort, son héritier (art. 37). Dans tous ces cas cités, l'égalité parfaite est méconnue au profit de la Narodna Skoupchtina, étant donné que'n séance commune, la Narodna Skoupchtina dispose de plus de voix que le Sénat.

La Constitution de 1931 déroge ensuite au principe de l'égalité en matière de budget puisqu'elle exige que le budget soit d'abord soumis à la Narodna Skoupchtina (art. 102, al. 2). C'est en réalité un droit de priorité accordé à la Chambre basse, d'examiner en premier lieu le budget de l'Etat. Autrement, les pouvoirs des Chambres en matière budgétaire sont parfaitement égaux aussi bien à l'égard des amendements qu'à l'égard de l'approbation définitive du budget. Le budget, pour être approuvé définitivement, doit être accepté par les deux Chambres. La Constitution dit expressément que « la Représentation Nationale approuve chaque année le budget de l'Etat, qui n'est valable que pour une seule année » (art. 102, al. 1).

Pour terminer, disons encore que cette égalité est aussi méconnue quand il s'agit de la responsabilité pénale des ministres. Les ministres peuvent être mis en accusation par le roi ou la Narodna Skoupchtina pour infractions à la Constitution et aux lois du pays (art. 78). Il résulte de ce texte que le droit de mettre en accusation les ministres n'appartient pas au Sénat. Ainsi donc, en cette matière, l'égalité entre le Sénat et la Narodna Skoupchtina n'existe pas. Cette égalité existerait si la Constitution avait accordé ce droit de mettre en accusation les ministres, aussi bien au Sénat, ou, peut-être, comme la Narodna Skoupchtina a déjà ce droit, de donner au Sénat le droit de juger les ministres accusés, comme cela existe en France par exemple, où le Sénat se transforme en Haute Cour de justice. La Constitution yougoslave n'a fait ni l'un, ni l'autre. Mais, comme elle n'a pas prévu qui sera compétent pour juger les ministres, on pourrait facilement écarter cette dérogation au principe de l'égalité et ramener l'équilibre entre les Chambres par la voie d'une loi, par laquelle on donnerait au Sénat le droit de juger les ministres accusés.

Section II

DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE

La Représentation Nationale se compose de la Narodna Skoupchtina et du Sénat (art. 26, al. 2). Nous aborderons d'abord l'étude de la Chambre basse, ensuite nous traiterons du Sénat.

I. — LA NARODNA SKOUPCHTINA

(Chambre des Députés)

La Narodna Skoupchtina, sous la Constitution de 1931, se compose d'une seule catégorie de députés. En ceci, la Constitution de 1931 a suivi l'exemple donné par la Constitution de Vidovdan. L'histoire constitutionnelle serbe nous montre des Chambres où siègent deux catégories de députés. Ainsi, la Constitution serbe de 1869 prévoyait deux catégories de députés, les uns désignés par le peuple (3/4), les autres (1/4), nommés par le chef de l'Etat. Le même principe fut appliqué dans les Constitutions serbes de 1888 et de 1903, d'une façon différente. Ces Constitutions prévoyaient simplement la candidature de députés qualifiés : deux candidats par liste pourvus d'une instruction supérieure étaient exigés. De cette manière, ces deux Constitutions de 1888 et de 1903 créaient également deux catégories de députés : députés qualifiés (possédant un diplôme de Faculté), et les autres députés n'ayant pas une instruction supérieure. Le but visé par l'institution de deux catégories de députés était de grouper à la Narodna Skoupchtina les éléments les plus éclairés du pays et empêcher dans une certaine mesure que la Chambre ne soit uniquement composée de députés-paysans, qui n'auraient pas une culture suffisante, et, trop étrangers aux affaires de l'Etat, ne pour-

raient que difficilement délibérer d'une manière utile sur les questions de l'Etat, pour la plupart très délicates. Ce système, pratiqué dans les Constitutions serbes, fut écarté par la première Constitution yougoslave de 1921, laquelle avait introduit une seule catégorie de membres pour la Narodna Skoupchtina. La Constitution de 1931 a suivi cet exemple démocratique. La Narodna Skoupchtina actuelle se compose d'une seule catégorie de députés « élus librement par le peuple au suffrage universel, égal et direct » (art. 54, al. 1). La loi électorale pour les élections des députés fut rendue le 10 septembre 1931. Nous allons successivement étudier l'électorat, l'éligibilité, le mode d'élection et la durée du mandat.

I. DE L'ELECTORAT. — Pour avoir le droit de vote aux élections des députés, il faut réunir un certain nombre de conditions, qui sont : a) être du sexe masculin; b) avoir 21 ans révolus; c) être de nationalité yougoslave ou naturalisé; d) ne pas être dans un cas d'incapacité.

a) *Le sexe.* — La première condition nécessaire pour avoir le droit à l'électorat est d'être du sexe masculin. La Constitution ne reconnaît pas le droit de vote aux femmes, mais elle ne leur refuse pas; elle laisse, en effet, la question en suspens et dispose dans l'art. 55, al. 3, « qu'une loi statuera sur le suffrage des femmes ». Elle laisse au législateur le soin de régler cette question, quand il le jugera utile, et donner l'électorat aux femmes dans la mesure qu'il lui plaira. A ce sujet, nous pouvons citer un passage de M. J. Barthélémy : « Le problème de l'affranchissement électoral des femmes est mal posé lorsqu'on le porte principalement sur le terrain de l'utilité pratique ou de l'opportunité politique; il est, avant tout, une question de justice et de logique. Le principe démocratique exige que tout individu raisonnable soit muni d'une parcelle de pouvoir politique qui lui permette d'affirmer et de protéger sa personnalité; la femme est un être humain et raisonnable. La nation doit être consultée; la femme fait partie de la nation. Devant l'urne, le plus illettré des manœuvres est l'égal de l'homme d'Etat le plus éminent; pourquoi la femme ne serait-elle pas l'égal du manœuvre? » (1). En réalité, la femme n'est plus uniquement attachée au foyer. Les conditions de la vie, après cette catastrophe que fut la grande guerre, ont complètement changé; elles ont forcé la femme à quitter le foyer, à travailler, et à gagner sa vie. Les femmes paient l'im-

(1) M. J. Barthélémy, ouvr. cit. p. 271.

pôt; elles ont les mêmes intérêts que les hommes à la bonne gestion des affaires publiques. Exerçant des professions diverses, elle pénètrent de plus en plus dans la vie publique et supportent le lourd fardeau de la vie épaulé contre épaulé avec les hommes. Nous savons, d'autre part, qu'un grand nombre d'Etats ont reconnu aux femmes les droits électoraux: les femmes votent aux Etats-Unis (1920), en Norvège (1913), au Danemarck, en Suède, en Hollande, en Tchécoslovaquie, en Pologne, en Finlande, en Allemagne depuis la Constitution de Weimar de 1919, etc. En France, un fort mouvement s'est fait sentir, depuis assez longtemps déjà, en faveur de l'affranchissement électoral des femmes. En 1919, la Chambre des Députés accordait aux femmes, dans les mêmes conditions qu'aux hommes, l'électorat et l'éligibilité, mais le Sénat français s'est montré hostile au suffrage féminin. Actuellement en France, les femmes ne votent pas, mais il est certain qu'elles voteront dans un proche avenir. Nous croyons que la Yougoslavie, à ce propos, devrait, elle aussi, suivre l'exemple de la majorité des Etats du monde civilisé.

b) L'âge. — L'art. 55, al. 1, de la Constitution confère le droit de vote à tout ressortissant yougoslave qui a 21 ans révolus. Sur ce point, la Constitution est complétée par la loi électorale du 10 septembre 1931 et la loi sur les listes électorales du 6 septembre de la même année. En effet, l'âge est considéré au moment de la confection des listes électorales. Donc, le droit de vote est conféré à tous les hommes qui, lors de la confection de ces listes, ont 21 ans accomplis; ne peuvent voter que ceux qui sont inscrits sur les listes électorales. Ce sont les tribunaux de communes, ou, là où il n'en existe pas, les mairies qui sont chargées, aux termes de la loi du 6 septembre 1931, de confectionner ces listes, de les compléter et de faire les radiations s'il y a lieu, sous menace de peines qui peuvent aller jusqu'à trois mois d'emprisonnement et d'amendes qui peuvent atteindre 3.000 dinars (art. 18). Les tribunaux des communes (ou mairies) sont tenus de réviser tous les ans les listes électorales, du 1^{er} au 31 janvier, et de les transmettre jusqu'au 5 février, au tribunal d'arrondissement, aux fins d'homologation. Les listes électorales sont exposées dans les tribunaux d'arrondissement. Chacun a le droit de les consulter, de les transcrire, de les publier et d'en demander la correction soit pour lui-même, soit pour d'autres (art. 8 de la loi).

c) Il faut être de nationalité yougoslave ou naturalisé. — La Constitution dispose : « Le droit de vote appartient à tout citoyen de naissance ou naturalisé qui a 21 ans révolus » (art.

55, al. 1). Donc, elle ne fait aucune distinction entre les ressortissants yougoslaves de naissance et les naturalisés. Mais, ajoutons immédiatement que pour obtenir la naturalisation, la loi sur la nationalité du 21 septembre 1928 exige du requérant une résidence effective de 10 ans dans le pays (art. 12 de cette loi). L'article 14 de la même loi atténue dans une certaine mesure cette rigueur de l'article 12 en disposant que ce délai de 10 ans peut être abrogé dans certains cas exceptionnels, à savoir : 1° d'un étranger qui devient professeur d'une Faculté yougoslave; 2° de personnes dont la naturalisation est commandée par les intérêts de l'Etat; 3° de ceux qui ont mérité du pays. Dans ces cas exceptionnels, la décision est rendue par le Ministre de l'Intérieur, sur l'avis du Conseil des Ministres (1).

Cette disposition législative est aisément compréhensible. En effet, il est bien dangereux d'accorder la naturalisation à un étranger sans lui demander des preuves réelles de son attachement complet au pays. Le danger est d'autant plus grand qu'il est impossible de déterminer et de connaître, dans un bref délai, les causes exactes qui ont guidé cet étranger à demander la naturalisation. La résidence effective de dix ans dans le pays exigée du requérant, permet aux autorités de fixer les mobiles de sa demande, ainsi que de juger de son attachement.

d) *Il ne faut pas être dans un cas d'incapacité prévu par la Constitution.* — La Constitution, dans son article 56, énumère les personnes qui sont frappées d'incapacité temporaire, à savoir : 1° perdent temporairement leur droit électoral les personnes condamnées au bagne ou à l'emprisonnement dépassant un an, tant qu'elle n'auront pas été réintégrées dans leurs droits; 2° celles qui ont été condamnées à la perte de leur dignité civique, pendant le temps de leur condamnation; 3° celles qui ont été déclarées en faillite; 4° les personnes placées en tutelle. Sous cette expression « personnes en tutelle », il faut comprendre les interdits et les prodiges qui sont majeurs, puisque la Constitution ne confère le droit d'électorat qu'à l'âge de 21 ans révolus, âge qui coïncide avec celui de la majorité; et, 5° celles qui, par un jugement du tribunal et pour des infractions électorales, ont perdu le droit électoral. Nous voyons, par tous ces cas énumérés ci-dessus, que,

(1) M. Pirkmajer Oton : *Les Commentaires de la loi sur la nationalité*, Beograd, 1929, p. 56.

pour la perte du droit électoral, un jugement du tribunal est indispensable. En effet, c'est par un jugement du tribunal que leur capacité juridique est restreinte.

D'autre part, la Constitution enlève le droit de vote aux militaires des armées de terre et de mer. L'art. 55, al. 2 prescrit : « Les officiers de l'armée active, ainsi que les sous-officiers et soldats sous les drapeaux ne peuvent ni exercer leur droit d'électeur, ni être éligibles ». Ainsi donc, ils sont privés de l'exercice de l'électorat. La loi électorale du 10 septembre 1931 complète la Constitution en précisant que « les fonctionnaires et le personnel auxiliaire de l'ordre civil dans l'armée » peuvent voter (art. 8). Cette prescription est tout à fait logique étant donné que ces personnes, malgré leur service dans l'armée, n'ont aucun grade, et sont considérées comme des fonctionnaires « civils ». La Constitution est très claire en ce qui concerne les officiers : « les officiers de l'armée active » sont privés de l'électorat. Cette disposition nous conduit à conclure que les officiers de réserve ainsi que les officiers mis à la retraite peuvent parfaitement exercer leur droit d'électorat. Mais la question se pose de savoir si les officiers de réserve, lorsqu'ils sont convoqués pour une période militaire, ont le droit de voter. La Constitution, aussi bien que la loi électorale sont muettes sur ce point. En nous appuyant sur l'autorité de M. Sl. Yovanovitch (1), nous répondrons que la Constitution n'enlève le droit de vote qu'aux officiers de l'armée active; les officiers de réserve, même lorsqu'ils sont appelés en période, ne peuvent, pendant ce temps, être assimilés aux officiers actifs. En effet, l'officier de réserve n'est aucunement officier de profession, mais simplement un citoyen qui doit avoir le droit de participer librement à la vie politique.

La Constitution poursuit que les sous-officiers et soldats sous les drapeaux » ne peuvent exercer leur droit d'électorat. Sous cette expression « sous-officiers et soldats sous les drapeaux » la Constitution vise d'abord tous ceux qui font leur service militaire. Il est clair qu'ils sont privés du droit de vote pendant toute la durée, et même lorsqu'ils sont en permission puisqu'ils sont néanmoins « sous les drapeaux ». Mais les sous-officiers et soldats de réserve peuvent-ils voter pendant le temps d'une période militaire ? Nous avons vu en parlant des officiers, que la Constitution a dit : « les officiers de l'armée active », expression qui logiquement exclut les of-

(1) Sl. Yovanovitch, ouvr. cit. p. 83.

ficiers de réserve. Au contraire, en ce qui concerne les sous-officiers et soldats, la Constitution, en employant l'expression « sous les drapeaux », expression d'ailleurs très large, leur enlève le droit d'électorat, puisque même lorsqu'ils sont convoqués pour une période militaire, ils sont, sans aucun doute, sous les drapeaux. Ainsi donc, la Constitution ferait une différence, au point de vue du vote pendant le temps d'une période militaire, entre les officiers de réserve, d'une part, et les sous-officiers et soldats d'autre part. Les officiers de réserve, qui sont peu nombreux, peuvent voter; au contraire, les sous-officiers et soldats de réserve, fort nombreux, sont privés du droit de vote pendant la durée de leurs périodes militaires. Certainement la Constitution consacre cette différence dans le but d'empêcher le déchainement des passions politiques dans l'armée, ce qui pourrait facilement se produire étant donné le grand nombre de sous-officiers et soldats de réserve, et ce qui serait par la suite fort néfaste au maintien de la discipline militaire. Comme les militaires de réserve ne peuvent pas voter pendant la durée de leurs périodes militaires, il y a le danger que le pouvoir militaire en convoquant les réservistes en période militaire, n'empêchât par là un nombre élevé d'électeurs de se présenter au vote.

La loi électorale atténue ce danger en décidant que « pendant le laps de temps qui commence à courir du quinzième jour avant les élections jusqu'au troisième jour, après, aucune autorité ne peut convoquer les électeurs à aucun rassemblement, comme par exemple : travail collectif, parades ou exercices militaires, sauf en cas de nécessité absolue; de même ne peuvent être convoqués des électeurs en particulier, sauf dans des cas d'enquêtes judiciaires et dans le but d'éclaircir des crimes ou des délits de toute nature ou dans un cas de nécessité absolue. Si les électeurs ont été convoqués ou rassemblés quelque part ultérieurement, ils doivent être laissés libres six jours avant la date des élections » (art. 3 de la loi électorale du 10 septembre 1931).

Ce sont ces quatre conditions que la Constitution exige pour jouir du droit de vote.

2° DE L'ÉLIGIBILITÉ. — Pour jouir du droit électoral passif, autrement dit, pour être éligible à la Narodna Skoupchtina, il faut réunir un certain nombre de conditions, qui sont : a) la jouissance de l'électorat; b) être ressortissant de naissance ou naturalisé du Royaume de Yougoslavie; c) avoir 30 ans révolus; d) parler et écrire la langue nationale.

a) *La jouissance de l'électorat.* — Pour être éligible, il faut, avant toute autre condition, faire partie du corps électoral, autrement dit, avoir le droit électoral actif, c'est-à-dire réunir les quatre conditions que nous avons indiquées plus haut. La Constitution exige expressément la jouissance de l'électorat dans les termes suivants : « Ne peuvent être élus sénateurs ou députés que les personnes qui jouissent de leurs droits électoraux, qu'elles figurent ou non sur les listes électorales (art. 57, al 1). De cette disposition constitutionnelle, il s'ensuit que pour l'éligibilité aux Chambres législatives, il suffit d'avoir la jouissance de l'électorat; donc, il n'est point nécessaire d'en posséder aussi l'exercice. On peut, par conséquent, être élu député dès qu'on a le droit de vote; on n'a pas besoin d'être inscrit sur une liste électorale, il suffit de justifier qu'on pourrait l'être. Nous voyons que l'éligibilité n'est soumise à aucune condition de domicile ou de résidence. C'est d'ailleurs une conséquence logique de la règle constitutionnelle que « tout sénateur ou député représente la nation tout entière » (art. 59, al.1).

b) La seconde condition pour être éligible est *d'être ressortissant yougoslave de naissance ou naturalisé*. La Constitution précise, dans l'article 57, que les ressortissants naturalisés peuvent être élus députés, sous la condition d'être domiciliés dans le Royaume depuis 10 ans à partir du jour de leur naturalisation. Ainsi, les naturalisés ne sont pas placés au pied d'égalité avec les ressortissants yougolaves de naissance : la Constitution leur impose un stage de civisme (10 ans de résidence effective dans le pays). Cette disposition constitutionnelle se justifie hautement. En effet, il serait dangereux d'accorder à un naturalisé de récente date la possibilité de pénétrer dans le Parlement, étant donné qu'il participerait ainsi directement à la vie politique du pays, d'autant plus qu'il est bien difficile de déterminer et de connaître exactement les causes qui ont poussé cet étranger à demander la naturalisation. Le plus souvent, les personnes qui la demandent le font uniquement dans leurs propres intérêts sans trop se soucier des choses publiques et de l'avenir de leur nouvelle patrie. D'autre part, pour rappeler un autre grave danger que cette assimilation immédiate pourrait présenter, nous emprunterons à M.J. Barthélemy le passage suivant : « En Angleterre, un israélite hongrois, nommé Tribitch, a réussi non seulement à se faire admettre comme citoyen anglais, mais même sous le nom de Lincoln, à se faire élire un an après sa naturalisation, membre de la Chambre des Communes; de son propre

aveu, il a pu ainsi mieux jouer son rôle d'espion au profit des Empires Centraux pendant la Grande Guerre » (1).

c) La condition d'âge pour être député est fixée à 30 ans révolus (art. 57). La Constitution yougoslave exige 30 ans révolus pour être admis à la Narodna Skouchtina, et, sur ce point, elle peut être comparée à la Charte française de 1830 qui exigeait le même âge. Actuellement, dans les Constitutions modernes d'un certain nombre d'Etats, par exemple de la France, l'âge d'éligibilité, sous la poussée des idées démocratiques, est abaissé à 25 ans. Mais la Constitution yougoslave a cru devoir maintenir la limite d'âge à 30 ans au moins.

d) *Il faut savoir parler et écrire la langue nationale.* La Constitution exige que chaque député parle et écrive la langue nationale (art. 57), condition logique, étant donné que tout travail parlementaire, oral ou écrit, se fait en langue nationale. Pour préciser, nous pouvons dire que les candidats aux élections des députés doivent savoir parler et écrire un des deux dialectes de la langue nationale : le serbo-croate ou le slovène. Ajoutons que les députés peuvent, au cours de leur travail parlementaire, parler et écrire dans l'un de ces deux dialectes; en effet, il n'est par rare d'entendre à la tribune, des discours prononcés en dialecte slovène.

Ce sont les quatre conditions primordiales d'éligibilité. Mais elles ne suffisent pas. En effet, il ne faut pas dans un cas d'inéligibilité prévu par la Constitution et imposée à certaines catégories de personnes. Sont frappés d'inéligibilité, les officiers, sous-officiers et soldats de l'armée active : « Les officiers de l'armée active, ainsi que les sous-officiers et soldats sous les drapeaux ne peuvent, ni exercer leurs droits d'électeurs, ni être éligibles. » (art. 55, al. 2). Les militaires sont privés de l'exercice de l'électorat, mais ils en possèdent la jouissance, et comme pour l'éligibilité la jouissance seule de l'électorat suffit, ils seraient éligibles aux Chambres si la Constitution n'avait pas expressément prescrit — à la différence de la loi électorale — qu'ils ne peuvent être éligibles. D'ailleurs, cette disposition, qui écarte de l'électorat et de l'éligibilité les militaires faisant

(1) M. J. Barthélémy, ouvr. cit. p. 270.

partie des armées actives de terre et de mer, est dictée par les besoins de la discipline militaire et la nécessité d'assurer l'indépendance aux Chambres législatives.

D'autre part, la Constitution dispose que « les fonctionnaires de l'Etat en activité ne peuvent pas poser leur candidature aux élections des sénateurs et des députés » (art. 58, al. 1). Ainsi donc, les fonctionnaires de l'Etat sont inéligibles aux Chambres législatives. A ce propos, nous pouvons mentionner la première Constitution yougoslave, celle de 1921, qui s'est montrée plus libérale à l'égard des fonctionnaires que la Constitution actuelle. Elle prévoyait que les fonctionnaires, élus représentants de la nation, étaient mis en disponibilité pendant la durée de leur mandat (art. 73, al. 3 de la Constitution de Vidovdan). Par conséquent, les fonctionnaires de l'Etat avaient la possibilité de poser leur candidature et d'être élus, sans être obligé de démissionner avant les élections. S'ils étaient élus, ils conservaient leurs postes de fonctionnaire, mais n'en exerçaient plus les fonctions. Ce système présentait des avantages et des inconvénients. Il permettait aux électeurs d'envoyer au Parlement des hommes qui, au cours de leur carrière plus ou moins longue, ont acquis des connaissances administratives et politiques et qui, par là même, pouvaient être utiles au Parlement. Mais l'expérience a montré que ce système entraînait aussi de grands inconvénients. Il détournait, en effet, beaucoup de fonctionnaires de l'Administration et les amenait à consacrer leur activité à la préparation de leur élection. D'autre part, les fonctionnaires convoitant un mandat parlementaire, pouvaient trop ménager les intérêts de leurs électeurs de demain, et cela au détriment de ceux de l'Etat. Ils pouvaient, occupant de hautes situations officielles, exercer une influence illicite sur les électeurs et par conséquent étouffer la liberté de l'électeur et la sincérité de l'élection. Selon ce système, le fonctionnaire-candidat pouvait, à raison de l'autorité qui lui était conférée par une fonction publique, faire pression sur les électeurs, surtout sur ses subordonnés, et utiliser sa fonction à la préparation de sa candidature et au recrutement de sa clientèle politique. La Constitution de 1931 évite tous ces dangers par la défense faite aux fonctionnaires de l'Etat en activité de poser leur candidature. Ainsi donc, le cadre des fonctionnaires est frappé de l'inéligibilité; s'ils veulent se consacrer à la vie parlementaire, ils doivent tout d'abord démissionner. Toutefois, cette règle comporte une exception : « Les ministres en activité ou en disponibilité peu-

vent poser leur candidature » (art. 58, al. 3) ; or, exceptionnellement, les ministres qui rentrent dans le cadre des fonctionnaires de l'Etat sont éligibles. Sauf cette unique exception, la règle est intacte. En outre, la Constitution exige, pour certains fonctionnaires, qu'ils se démettent de leurs fonctions un an avant les élections. « Les fonctionnaires de police, des finances, forestiers, ainsi que ceux de la Réforme agraire, ne peuvent poser leur candidature que s'ils ont résigné leurs fonctions un an avant le décret fixant les élections » (art. 58, al.2). Cette restriction spéciale est bien compréhensible, étant donné que ces fonctionnaires se trouvent, en effet, dans des situations fort avantageuses pour avoir une influence considérable sur les électeurs et ménager ceux-ci dans leurs propres intérêts en vue des prochaines élections. Par cette disposition, la Constitution rend ces fonctionnaires inéligibles, non seulement tant que durent leurs fonctions officielles, mais même un an après la résignation de leurs fonctions. Enfin, ce délai d'un an doit être écoulé avant le jour où le décret fixant les élections a été rendu. Quant aux autres fonctionnaires de l'Etat, ni la Constitution, ni la loi électorale ne prévoient un délai pour leur démission. Cependant, en fait, un délai existe. Comme la Constitution dispose que les fonctionnaires « ne peuvent poser leur candidature », il s'ensuit logiquement qu'ils doivent démissionner avant la confection des listes de candidats. Ce texte de la Constitution défendant aux fonctionnaires en activité de poser leur candidature aux élections est très clair et très précis. Inversement, il résulte de cette prescription constitutionnelle : 1° que les fonctionnaires de l'Etat qui ne sont pas en activité mais retraités, et, 2° les fonctionnaires des corps autonomes, qui ne sont pas des fonctionnaires de l'Etat, ont parfaitement le droit de se présenter aux élections pour les Chambres législatives.

Telles sont les conditions exigées par la Constitution des candidats aux élections de la Narodna Skoupchtina. Ajoutons qu'aux termes de la Constitution, la Narodna Skoupchtina vérifie elle-même si un candidat a rempli ces conditions déterminées (art. 61).

Au même ordre d'idées se rattache la question des incompatibilités. La Constitution n'en prévoit qu'un seul cas, concernant les fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat : « Les sénateurs et députés ne peuvent pas être en même temps fournisseurs ou entrepreneurs d'Etat (art. 57, al. 3). Ainsi, la Constitution prévoit, d'ailleurs avec juste raison,

l'incompatibilité entre la qualité de fournisseur ou entrepreneur de l'Etat et le mandat parlementaire. Ces personnes ont, en réalité, des liens étroits avec l'administration et pourraient profiter de l'influence que leur conférerait le mandat parlementaire dans leurs intérêts personnels. La loi électorale ajoute un autre cas d'incompatibilité : la fonction de maire. Les maires peuvent être candidats aux élections, mais, une fois élus députés, ils doivent opter, immédiatement après la vérification des mandats par la Narodna Skoupchtina, pour le mandat de député ou la fonction de maire (art. 12 de la loi électorale).

3° MODE D'ELECTIONS DES DÉPUTÉS. — L'article 54 de la Constitution pose le principe que : « La Narodna Skoupchtina est élue librement par le peuple au suffrage universel, égal et direct ». Le même article, dans son alinéa 3, dispose que les prescriptions touchant le nombre des députés et les élections seront déterminées par une loi. Conformément à cette disposition, la loi électorale a été rendue le 10 septembre 1931, amendée et modifiée par la loi du 26 du même mois. Nous essayerons de dégager de la Constitution et de cette loi électorale les traits caractéristiques du système électoral, et de donner une image de la Narodna Skoupchtina issue des premières élections selon cette loi.

La loi électorale de 1931 introduit le scrutin uninominal par arrondissement. Les arrondissements administratifs sont en même temps — sauf certaines exceptions prévues par l'art 4 — les circonscriptions électorales. Chaque arrondissement administratif dont les limites coïncident avec les délimitations de la circonscription électorale n'élit qu'un député. Nous savons déjà que le pays entier est divisé en 9 grandes unités administratives — banovines. La loi électorale détermine elle-même le nombre de députés revenant à chaque banovine, proportionnellement à sa population, à savoir :

Banovine de la Drava	25 mandats	
» de la Sava	60	»
» du Vrbas	20	»
» du Littoral	20	»
» de la Drina	37	»
» de la Zeta	20	»
» du Danube	51	»
» de la Morava	32	»
» du Vardar	37	»

Ainsi donc, les banovines élisent ensemble 302 députés. A ce nombre, il faut ajouter les mandats revenant à la Préfecture de Béograd qui constitue une unité administrative et électorale à part (1). De plus, tous les porteurs de listes (têtes de liste) nationales de candidats ayant recueilli plus de 50.000 voix dans **tout le pays, sont par là même considérés comme élus**. Nous voyons donc que le nombre de députés n'est pas trictement fixé et déterminé. Le nombre exact des mandats ne peut être connu qu'après les élections, étant donné que les porteurs de liste ayant recueilli plus de 50.000 voix sont élus, mais ils ne peuvent être connus qu'après les résultats finals.

Les nombres déterminés de mandats revenant aux banovines sont répartis entre les arrondissements administratifs et les chefs-lieux de chaque banovine. Dans les banovines qui englobent un nombre d'arrondissements supérieur au nombre des mandats lui revenant, la loi électorale détermine et rattache deux à deux les arrondissements administratifs qui seront considérés, au point de vue de l'élection, comme formant une seule circonscription électorale. En ce qui concerne les chefs-lieux de banovine, ceux qui ont entre 50.000 et 100.000 habitants ont droit à un député; les autres ayant plus de 100.000 habitants élisent deux députés (2). Les chefs-lieux des banovines qui ont ainsi droit à un ou deux députés, sont déterminés

(1) Conformément à la loi du 3 octobre 1929 sur l'organisation nouvelle du pays, et à l'art. 85 de la Constitution, la Préfecture de Béograd forme une unité administrative à part, comprenant les villes de Zemun et Pancevo et les quatre communes environnantes.

(2) Selon cette disposition de la loi électorale du 10 septembre 1931, la ville de Zagreb ayant plus de 100.000 habitants, élit deux députés; les chefs-lieux de banovines, Sarajevo, Ljubljana, Novi Sad et Skoplje élisent respectivement un député. Les autres sièges de banovines (Split, Banja-Luka, Cetinje, Nis) dont la population est inférieure à 50.000 habitants ne sont pas considérés comme des unités électorales indépendantes.

par un Comité d'Etat (1), qui est l'organe électoral suprême.

La loi électorale exige que l'on présente des listes de candidats dites « nationales », unique pour tout le pays, listes auxquelles sont rattachés les candidats d'arrondissements et les candidats des chefs-lieux de banovines élisant des députés. Chaque liste nationale de candidats doit avoir au moins un candidat pour chaque arrondissement électoral, ainsi que pour chaque centre de banovine ayant droit à un député; en outre, elle doit avoir deux candidats pour les sièges banovinaux y ayant droit, et trois pour la Préfecture de Beograd. Tous ces candidats doivent avoir des remplaçants. Ainsi donc, nous voyons qu'on ne peut pas poser sa candidature sans être préalablement rattaché à une liste nationale de candidats.

Pour avoir sa liste nationale de candidats, autrement dit, pour être porteur de la liste, il faut être proposé par 60 électeurs légaux, inscrits sur les listes électorales de chaque arrondissement électoral, dans tous les sièges banovinaux élisant les députés, et, enfin, dans la Préfecture de Béoград. Donc, ce porteur de liste nationale de candidats doit avoir au moins 60 partisans politiques dans chaque unité électorale. Leurs signatures, attestant la proposition de cette liste, doivent être jointes à l'acte de candidature du porteur. Les candidatures des porteurs de listes nationales doivent être soumises à l'en-

(1) Le Comité d'Etat est l'organe électoral suprême. Font partie de ce Comité : les présidents et les vice-présidents du Sénat et de la Narodna Skoupchtina, le président et le vice-président du Conseil d'Etat, les présidents de la Cour de Cassation de Béoград, de la Cour de Sept, de Zagreb, du Tribunal Suprême de Sarajevo et du Grand Tribunal de Podgorica (ces cours mentionnées sont en effet les sections de la Cour de Cassation, laquelle n'existe pas encore, unique pour tout le pays). Tous ces membres ont des remplaçants. Ce Comité se réunit, sur l'appel du Président du Sénat, au plus tard le quatrième jour après la publication de l'ukase royal fixant la date des élections des députés, et détermine les sièges des bureaux de vote dans les communes, ainsi que les présidents des comités électoraux de ces bureaux. Toutes les autorités d'Etat et communales sont obligées de mettre immédiatement à la disposition de ce Comité tous les renseignements nécessaires et donner les explications demandées dans le délai accordé par ledit Comité. Pour certaines explications, le Comité d'Etat peut convoquer à ses séances le Ministre de l'Intérieur et les autres ministres dont la participation au travail serait indispensable (art. 5 et 6 de la loi du 10 septembre 1931 sur les élections des députés).

registrement de la Cour de Cassation de Beograd, au plus tard 25 jours avant la date des élections. A ce candidat porteur d'une liste nationale se rattachent les candidats d'arrondissement. Ces candidats font vérifier leur candidature au tribunal d'arrondissement ou au tribunal de première instance compétents; ils doivent être proposés par au moins 200 électeurs légaux, inscrits sur les listes électorales de l'arrondissement en question, et ils sont obligés de présenter, en même temps, un certificat attestant que le porteur de la liste nationale à laquelle ils se rattachent a autorisé leur candidature.

La loi électorale permet à une liste nationale d'avoir plusieurs candidats, c'est-à-dire plusieurs listes de candidats dans l'arrondissement électoral, ainsi que dans les chefs-lieux de banovine et la Préfecture de Béograd. Le nombre des listes de candidats d'arrondissements rattachées à une liste nationale n'est pas fixé. En effet, le législateur ne demande qu'une chose : que chaque liste nationale ait au moins un candidat dans chaque arrondissement électoral et les sièges de banovines n'élisant qu'une seul député; deux pour les chefs-lieux banovinaux élisant deux députés, et enfin trois pour la Préfecture de Béograd. Donc, chaque liste nationale peut avoir plusieurs candidats dans une même unité électorale, mais toutefois, à la condition que chacun des candidats rattachés à cette liste ait rempli les conditions de validité que nous avons mentionné plus haut (200 signatures et consentement du porteur). Ajoutons qu'exceptionnellement les listes de candidats pour la Préfecture de Béograd, élisant trois députés, et la ville de Zagreb, ayant plus de 100.000 habitants et élisant par conséquent deux députés, doivent avoir respectivement trois et deux candidats et autant de remplaçants.

En ce qui concerne l'enregistrement des listes de candidats, nous avons déjà vu plus haut que le porteur d'une liste nationale doit d'abord faire enregistrer sa candidature à la Cour de Cassation de Béograd. Ensuite, on procède à l'homologation des candidatures des candidats d'arrondissement; cette opération est faite par les tribunaux d'arrondissement ou les tribunaux de première instance compétents. En troisième lieu, le porteur, après l'enregistrement de toutes les candidatures d'arrondissement, remet personnellement à l'enregistrement de la Cour de Cassation sa liste nationale de candidats, dix jours au moins avant la date des élections. A la demande d'enregistrement de sa liste nationale, le porteur doit joindre les pièces

suivantes : 1° un certificat attestant l'enregistrement de sa candidature; 2° des certificats prouvant l'enregistrement de toutes les candidatures des candidats d'arrondissement et, 3° autant de certificats que d'arrondissements attestant que tous ceux qui ont proposé la candidature des candidats d'arrondissement sont bien des électeurs légaux dudit arrondissement. La Cour de Cassation est chargée de vérifier si toutes les conditions exigées par la loi sont remplies. Si elles sont toutes remplies, elle enregistra cette liste nationale et la fera publier dans le Journal Officiel et les journaux officiels banovinaux.

Le vote s'effectue dans les bureaux de vote qui, d'ordinaire, coïncident avec les sièges des communes. Dans les localités plus importantes, le vote s'effectue par sections; tandis que deux communes n'ayant ensemble, pas plus de 800 électeurs, peuvent se grouper en un seul bureau de vote. Dans chaque bureau de vote, un Comité électoral (1) est formé, qui s'occupe de l'opération électorale et du maintien de l'ordre. Ajoutons immédiatement que nulle personne n'est autorisée à venir armée dans le bureau de vote. Le président de ce Comité électoral peut, le cas échéant, mander la force armée. Le vote est public. Chaque électeur, en entrant dans la salle de vote doit, avant de voter, dire à haute voix son nom, prénom et sa profession. Le président vérifie son identité. Toutes les listes de candidats doivent être apposées à un endroit visible de la salle; le président du Comité est obligé de montrer à chaque votant toutes les listes de candidats en lui demandant de s'exprimer. Si le votant est illettré, à sa demande, un membre du Comité ou le président doit lui lire tous les porteurs de listes nationales, ainsi que le nom des candidats d'arrondissement rattachés à ces listes. L'électeur vote publiquement, personnellement et une seule fois, pour une liste en nommant son porteur et son candidat d'arrondissement ou de centre banovinal. Ces déclarations sont inscrites sur un registre spécial pour chaque candidat. Le vote dure toute la journée sans interruption jusqu'à six heures du soir. Nous pouvons mentionner que la date des

(1) Ce Comité électoral d'un bureau de vote est présidé par un président désigné par le Comité d'Etat; en outre, il comprend les délégués de chaque liste et un membre du Conseil municipal nommé par le préfet (Sreski Patchalnik).

élections, qui se font le même dimanche dans le pays tout entier, est fixée par un ukase royal sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et l'avis du Conseil des Ministres.

Le vote terminé, on procède à l'établissement du nombre de voix données à chaque candidat et, par là même, on détermine le nombre de suffrages exprimés pour la liste nationale à laquelle le candidat est rattaché. Cette opération terminée, le Comité électoral du bureau de vote remet tous les actes électoraux, par l'intermédiaire du tribunal compétent, au Comité électoral central qui siège à Béograd (1). Ce Comité établit les résultats finals et procède à la répartition des sièges et à la proclamation des élus d'après le système suivant : on établit d'abord le nombre total de toutes les voix recueillies par tous les candidats d'arrondissement et des centres de banovine ayant droit d'élire un ou deux députés et rattachés à la même liste nationale. Puis, on détermine la liste nationale des candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix (majorité relative), laquelle aura, comme nous le verrons, le droit au 2/3 de tous les mandats. Le porteur de la liste nationale ayant obtenu la majorité relative, ainsi que tous les porteurs des autres listes nationales qui ont recueilli plus de 50.000 voix dans tout le pays sont déclarés élus par le Comité électoral central. De même sont déclarés élus pour la Préfecture de Béograd les trois candidats de la liste qui se rattache à la liste nationale ayant obtenu le plus grand nombre de voix dans le pays tout entier. Si, au contraire, sur le territoire de Béograd, plusieurs listes de candidats ont été rattachées à cette liste nationale ayant obtenu le plus grand nombre de voix, en ce cas, on déclare élus les trois candidats de la liste qui a réuni la majorité relative de voix. On attribue à la liste nationale ayant le plus grand nombre de voix dans le pays entier, les deux tiers de tous les mandats revenant aux banovines. Ces deux tiers de mandats seront répartis entre les banovines

(1) Font partie de ce Comité : le président et le vice-président du Conseil d'Etat, les présidents des sections de la Cour de Cassation, ou leurs remplaçants désignés par eux au sein de ces Cours, ainsi que deux représentants de chaque liste nationale de candidats. Ce Comité est présidé par le président du Conseil d'Etat, ou le membre le plus haut d'après son rang hiérarchique (art. 57 de la loi électorale du 10 septembre 1931).

proportionnellement au nombre de mandats qui reviennent respectivement à chacune, à savoir :

à la Banovine de la Drava	16 mandats	
» » de la Save	40	»
» » du Vrbas	13	»
» » du Littoral	13	»
» » de la Drina	25	»
» » de la Zeta	13	»
» » du Danube	35	»
» » de la Morava	21	»
» » du Vardar	24	»

Ces mandats revenant à chaque banovine sont répartis entre les arrondissements, d'après l'importance du nombre de suffrages réunis dans chaque arrondissement ou siège banovinal par la totalité des candidats de l'arrondissement (ou siège banovinal), rattachés à la liste la plus forte ayant recueilli deux tiers de mandats. Ensuite, le Comité électoral central déclare élus tous les candidats de ces arrondissements rattachés à la même liste nationale la plus forte et ayant obtenu la majorité relative parmi les candidats. Les sièges banovinaux qui élisent deux députés sont considérés à ce sujet de la même façon que les arrondissements électoraux. Dans le cas où les sièges banovinaux élisent deux députés (Zagreb), sont déclarés élus les deux candidats, si d'après l'importance des suffrages réunis de toutes les listes de candidats de ces sièges et rattachées à la liste nationale la plus forte, ces sièges ont pris place parmi les plus forts arrondissements électoraux de la banovine auxquels reviennent les mandats de ce nombre de deux tiers attribués à la liste nationale la plus forte. S'il y a dans ces sièges plusieurs listes à deux candidats rattachées à cette même liste nationale la plus forte, dans ce cas sont déclarés élus les deux candidats de la liste ayant obtenu la majorité relative de voix parmi ces listes.

Le nombre de mandats restants, après déduction de ce qui a été attribué à la plus forte liste nationale (les 2/3 du nombre total des mandats) est réparti d'une manière différente suivant que la liste nationale la plus forte a réuni une majorité absolue de voix, ou, au contraire, une majorité relative, à savoir :

a) *Première hypothèse* : la liste nationale la plus forte a réuni la majorité absolue des voix, c'est-à-dire si la totalité des voix recueillies par toutes les autres listes nationales est

inférieure au nombre de suffrages réunis par la liste nationale la plus forte, les mandats restants sont repartis entre toutes les listes nationales y compris la liste nationale la plus forte. La répartition de ces mandats est effectuée de façon que ce nombre soit réparti entre les différentes banovines proportionnellement au nombre total des mandats revenant à chacune. Par conséquent, de ce nombre restant, il revient à chaque banovine :

à la Banovine de la Drava	9 mandats
» » de la Sava	20 »
» » de Vrbas	7 »
» » de la Drina	12 »
» » du Littoral	7 »
» » de la Zeta	7 »
» » du Danube	16 »
» » de la Morava	11 »
» » du Vardar	13 »

En tout 102 mandats (1/3)

La répartition de ce nombre de mandats qui reviennent à chaque banovine se fait entre toutes les listes nationales, proportionnellement au nombre de voix réunies par ces listes, de la façon suivante : le nombre de voix recueillies par chaque liste nationale dans chaque banovine est divisé par 1, 2, 3, 4, etc..., jusqu'à concurrence du chiffre qui est égal au nombre des mandats revenant à la banovine. Par ce procédé de division, on obtient toute une échelle de quotients pour chaque liste nationale, rangés dans l'ordre de leur importance. De tous ces chiffres ainsi obtenus, on prend en considération les chiffres les plus élevés en nombre égal à celui des mandats revenant à cette banovine. Ces chiffres les plus élevés sont, en réalité, les chiffres attributifs des mandats. En effet, on attribue à une liste nationale un nombre de mandats égal à celui des chiffres les plus élevés pris en considération que contient son échelle de quotients.

Prenons comme exemple la Banovine du Littoral, qui élit 20 députés en tout. Supposons qu'il y ait trois listes nationales : A, B, C. La liste A a réuni la majorité absolue de voix dans le pays; elle a par conséquent droit à 2/3 de la totalité des mandats. Nous avons vu plus haut que ces mandats appartiennent aux candidats des arrondissements les plus forts rattachés à la liste A. Ainsi la liste A aura, dans notre exem-

ple, immédiatement 13 mandats sur la totalité des 20 mandats revenant à la Banovine du Littoral; mais comme elle a la majorité absolue des voix dans le pays, elle participe également à la distribution des 7 mandats restants avec les autres listes nationales B et C.

Listes ayant réuni dans la Banovine du Littoral :

A	B	C
150.000	100.000	49.000 voix

Ces nombres de suffrages revenant à chacune des trois listes nationales doivent être divisés par 1, 2, 3,..... et 7, puisqu'il y a encore 7 mandats restants à répartir (après déduction des 2/3 des mandats).

Listes	A	B	C
Division par 1 :	150.000	100.000	49.000
» » 2 :	<u>75.000</u>	<u>50.000</u>	<u>24.500</u>
» » 3 :	<u>25.000</u>	<u>16.666</u>	<u>8.166</u>
» » 4 :	<u>5.250</u>	<u>4.166</u>	<u>2.041</u>
» » 5 :	<u>1.250</u>	<u>833</u>	<u>408</u>
» » 6 :	<u>208</u>	<u>138</u>	<u>68</u>
» » 7 :	<u>29</u>	<u>19</u>	<u>9</u>

De tous ces chiffres, il faut prendre en considération les 7 chiffres les plus élevés qui sont attributifs des mandats restants; dans notre exemple, ce sont : 150.000 - 75.000 - 25.000 de la liste A; 100.000 - 50.000 de la liste B; et 49.000 - 24.500 de la liste C. Par conséquent, la liste A obtiendra encore trois mandats; les listes B et C n'en auront que deux chacun. Ainsi donc, la liste A ayant la majorité absolue de voix dans le pays entier (même si elle ne l'a pas dans une banovine) aura, dans notre exemple (13 + 3) 16 mandats avec 150.000 voix tandis **que les listes B et C, avec 149.000 voix, n'auront que 4 sièges en tout.** Nous voyons que ce système favorise particulièrement la liste nationale la plus forte et réduit presque à néant la représentation de la minorité.

De cette façon, le nombre de mandats revenant à chaque liste nationale est déterminé; il reste à déterminer les arrondissements dans lesquels les candidats seront considérés élus. Ici, on applique le même système que lors de la distribution **des deux tiers de mandats appartenant à la liste nationale la plus forte, c'est-à-dire le nombre de mandats revenant à chaque liste nationale dans la banovine est réparti entre les arron-**

dissements les plus forts, d'après l'importance des voix recueillies par tous les candidats rattachés à la liste en question, avec cette particularité que les arrondissements (ou les sièges de banovines) ayant déjà obtenu leurs députés lors de la répartition des deux tiers de mandats revenant à la plus forte liste nationale sont écartés au moment de cette seconde répartition. Si y a plusieurs listes de candidats rattachés à une même liste nationale dans un même arrondissement électoral, dans ce cas est élu celui qui, parmi les candidats rattachés à la même liste nationale, a obtenu le plus grand nombre de voix.

b) Seconde hypothèse. — La plus forte liste nationale dans le pays n'a pas réussi à réunir la majorité absolue. Si le nombre des suffrages recueillis par toutes les autres listes nationales est supérieur ou égal au nombre de voix réunies par la liste nationale la plus forte, dans ce cas, pour la répartition des mandats restants (après déduction des 2/3) cette liste nationale la plus forte n'est plus prise en considération; les mandats restants sont répartis entre les autres listes nationales suivant le mode précité.

La loi électorale prévoit en outre deux cas particuliers qui pourraient se présenter : 1° si une liste nationale n'a réuni, au moment des élections, le nombre des suffrages égal au nombre de personnes qui, suivant la loi électorale, doivent proposer la liste lors des élections (autant de fois 60 personnes que d'unités électorales), cette liste ne sera simplement pas prise en considération; et, 2° dans le cas où deux listes nationales les plus fortes se trouveraient égales d'après le nombre de suffrages recueillis, le Comité Electoral Central, après avoir constaté l'égalité, fixe de nouvelles élections pour le dimanche suivant (art. 61, al. 15 de la loi électorale du 10 septembre 1931).

Ajoutons que la loi électorale introduit encore une innovation : nul ne peut se présenter candidat dans plusieurs arrondissements à la fois; ainsi, elle prohibe les candidatures multiples. Au contraire, sous le régime parlementaire antérieur (1920-1929) les candidatures multiples étaient autorisées; un candidat avait le droit de se présenter au maximum dans trois circonscriptions électorales.

Dès que la vérification du résultat électoral est faite et la répartition des mandats terminée, le Comité Electoral Central fait publier le résultat final des élections dans le Journal Officiel du Royaume et dans les journaux officiels banovinaux,

et délivre aux députés élus leurs pouvoirs signés par le Président et tous les membres de ce Comité.

Tels sont les traits caractéristiques du système électoral actuellement en vigueur. Ils nous conduisent à quelques considérations. Nous avons vu que la loi électorale introduit le vote public. Nous savons que la publicité du vote avait et a même actuellement de nombreux partisans. On dit que la publicité du vote suppose la loyauté, la franchise, la fierté de caractère de l'électeur; le scrutin public est, dit-on, supérieur au point de vue moral. Mais, malgré tous ces éloges adressés au scrutin public, nous assistons à un développement irrésistible, dans presque tous les Etats, du vote secret. En effet, seul le vote secret peut assurer l'indépendance de l'électeur. Le corps électoral est composé en majeure partie de personnes qui ne sont pas indépendantes économiquement; le vote secret est, en réalité, le seul moyen d'empêcher le contrôle que les riches et les influents pourraient exercer au moment du vote, et préserver ainsi les électeurs contre les influences ou les corruptions qui pourraient les amener à voter dans un sens qui ne répondrait pas à leurs convictions personnelles. D'autre part, en raison de ce service trop apparent, rendu par l'électeur à l' élu, il est peu probable que le député ne pourrait se dispenser de devenir le représentant de ceux qui ont voté pour lui. Le vote public peut faire naître des haines, des vengeances et des persécutions contre les opposants, qui se démasquent ainsi eux-mêmes devant ceux qui arriveront au pouvoir. Incontestablement, le vote public détruit chez les hommes médiocres et dépendants, la liberté de s'exprimer franchement. En ce cas, ces électeurs, craignant les conséquences, votent en masse, mais l'Etat n'obtient rien du tout. Ces électeurs ont voté, mais leurs opinions n'en sont pas changées. Par conséquent, le gouvernement au pouvoir obtient une majorité fausse qui ne répond pas à la volonté de la majorité de la population.

Ensuite, nous avons vu que la loi électorale exige au porteur d'une liste nationale d'avoir dans chaque unité électorale 60 personnes au moins qui le proposent, et, en outre, un candidat par unité électorale, dont la candidature doit être appuyée par 200 électeurs. Le but visé par là, c'est de réorganiser complètement les partis politiques de l'ancien régime parlementaire (1920-1929), et d'empêcher le fractionnement du Parlement en de nombreux partis politiques. La loi électorale ne reconnaît que les grands partis politiques ayant des partisans dans tous les coins du pays. La question se pose de savoir combien de grands partis nationaux, avec des

programmes propres différents, on peut avoir suivant ce système? Quels sont les hommes politiques qui ont des partisans dans tous les arrondissements du pays? Les premières élections yougoslaves pour la Narodna Skoupchtina, selon cette nouvelle loi, répondent le mieux à ces questions. En effet, aux élections du 8 novembre 1931, une seule liste nationale fut présentée, celle du général Givkovitch, Président du Conseil des Ministres d'alors. Tous les candidats étaient rattachés à cette liste. L'opposition s'est désistée. Tous les députés de la Narodna Skoupchtina actuelle ont été élus sur la liste du Général Givkovitch.

Cette unité du Parlement nous amène à une autre considération. Le Parlement ne comprenant qu'un seul parti, sans aucune opposition réelle, laquelle est d'ailleurs indiscutablement fort nécessaire pour le bon fonctionnement du travail parlementaire et le contrôle de la majorité, pourrait être spécialement dangereux. Le parti puissant, sans contrôle, ni opposition, pourrait se sentir le maître absolu, et mener le pays vers une autre dictature, celle de ce parti unique, qui serait à coup sûr fort dangereuse, étant donné que la responsabilité du Parlement, comme corps, est peu concevable.

Le législateur donne, en outre, de gros avantages à la liste la plus forte dans le pays et la favorise d'une manière singulière. Elle se voit attribuer, en effet, les deux tiers de la totalité des mandats. Si elle a encore la chance d'avoir plus de suffrages que les autres listes ensemble, elle participe en plus alors, à la répartition du tiers de mandats restants. Selon ce système, la plus forte liste dans le pays acquiert toujours deux tiers des mandats de toutes les banovines, même dans le cas où elle n'aurait pas eu une majorité relative dans une banovine. Supposons que la liste A, qui est la plus forte dans le pays, n'a réuni dans une banovine, qu'un nombre minime de voix, par exemple dans la Banovine de la Zeta qui élit 20 députés, la liste A a 10.000 suffrages, la liste B, 100.000; la liste A aura néanmoins 13 mandats sur 10.000 électeurs, tandis que la liste B, avec ses 100.000 partisans n'obtiendra que 7 mandats. Les candidats qui ne répondent pas à la volonté de cette énorme majorité seront néanmoins déclarés élus.

D'autres hypothèses sont à prévoir : la liste A a recueilli 1.500.000 voix dans tout le pays; la liste B a 1.499.000 suffrages; la liste A, avec ses 1.500.000 électeurs se verrait attribuer 250 sièges tandis que la liste B avec une masse d'électeurs presque égale, n'obtiendrait qu'une cinquantaine de dé-

putés. En outre, le porteur de cette liste nationale la plus forte sera déclaré élu en tous cas, même s'il n'aurait pas dû l'être d'après le nombre de voix recueillies dans son unité électorale. Cette liste nationale la plus forte obtient de plus les trois mandats de la Préfecture de Béograd, même si ses candidats ont réuni un nombre minime de voix, par comparaison aux candidats des autres listes nationales. Suivant ce système, la représentation proportionnelle est complètement annihilée.

Nous avons mentionné plus haut qu'aux premières élections, suivant ce système, une seule liste fut présentée. Les députés, au nombre de 305, appartenaient tous à la liste du Général Givkovitch, l'opposition ne s'étant pas présentée aux élections. Mais bientôt, le premier Ministre du régime absolu a compris qu'il était préférable de laisser la place à un homme politique. Au mois d'avril 1932, le ministère Givkovitch (1) démissionna et fut remplacé par celui de Marinkovitch, homme politique par excellence que la confiance de ses concitoyens et le prestige dont il jouit à l'étranger désignait tout spécialement. Ce changement nous apparaît comme une conséquence tout à fait normale de l'évolution politique. On a pensé qu'il n'y avait plus lieu de laisser à l'écart de la vie publique l'opposition, surtout à une heure où les difficultés économiques et financières, auxquelles aucun pays n'échappe, exigeaient la collaboration de tous les Yougoslaves. Ce changement de ministère a marqué une nouvelle étape dans la vie politique yougoslave. La preuve en fut donnée par M. Marinkovitch lui-même dans sa déclaration lue à la Narodna Skoupchtina et au Sénat, selon laquelle « le nouveau ministère croit de son devoir d'accélérer et faciliter la normalisation de la vie politique (2) ». Ce cabinet Marinkovitch avait pour tâche de travailler à la réorganisation des partis politiques, dont le vrai régime parlementaire exige l'existence. Les nouveaux partis réorganisés devraient avoir pour principe fondamental de leur programme l'unité nationale et l'intégrité territoriale. Dans ce sens, un parti politique fut organisé ; le parti de la Démocratie radicale-paysanne yougoslave, auquel la grande majorité des députés de la législature actuelle a adhéré. Ajoutons qu'au sein de la Narodna Skoupchtina, deux autres clubs politiques furent

(1) M. Givkovitch avait résigné aussi son mandat de député. Selon la loi électorale, si le siège du porteur de la liste nationale devient vacant, il ne sera pas remplacé, mais restera vacant pendant toute cette législature (art. 66, al. 1 de la loi électorale).

(2) *Politika* du 9 avril 1932, Béograd.

créés : le Club National paysan, ne comprenant que 5 membres et le Club National yougoslave, ayant une vingtaine de députés. Le cabinet Marinkovitch démissionna soudainement au mois de juillet 1932, et fut remplacé par celui de M. Srechitch. De là, aucune nouvelle étape n'est apparue.

Nous voyons que la jeune Yougoslavie n'est pas encore entrée dans la vie parlementaire normale, laquelle suppose nécessairement l'existence de partis politiques. Le Parlement actuel, élu dans des conditions exceptionnelles, sur un programme d'Etat et non sur les programmes des partis, ne marque, d'après notre opinion, qu'une étape évolutive vers l'assainissement définitif de la vie politique, étape qui nous apparaît comme transitoire entre le régime absolu et le retour complet et normal au vrai parlementarisme.

4° DURÉE DU MANDAT DE DÉPUTÉ — La Constitution fixe la durée du mandat de député à 4 ans. « La Narodna Skoupchtina est élue pour quatre années » (art. 54, al. 2). Le mandat de député expire à la fin de la législature. Normalement, tous les quatre ans la Narodna Skoupchtina se renouvelle intégralement. Mais le mandat peut, par ailleurs, prendre fin en cas de décès ou de démission. Le règlement intérieur de la Narodna Skoupchtina exige que la démission soit remise au Président qui la transmet au Comité de vérification des pouvoirs. Là s'arrête le texte. Nous croyons pouvoir ajouter que la coutume veut, afin d'empêcher les démissions données en blanc, que le démissionnaire soit présent — sauf en cas de maladie grave ou de force majeure — à la séance où sa démission est communiquée. Il doit y affirmer qu'il maintient sa démission. La Constitution a prévu en outre les cas de perte du mandat : « la perte du droit électoral entraîne aussi bien la perte du mandat de sénateur et député » (art. 57, al. 2). La loi électorale ajoute d'autres cas de perte du mandat de député (art. 13), à savoir : 1° perdent le mandat ceux qui, pendant la durée de leur mandat entrent en service d'Etat et deviennent fonctionnaires. Nous concluons de cette prescription qu'il ne suffit pas qu'un député soit nommé fonctionnaire d'Etat, mais il faut qu'il accepte ce poste de fonctionnaire; 2° perdent aussi leur mandat ceux qui, en tant que député entretiennent des relations d'affaires avec l'Etat comme fournisseurs ou entrepreneurs. Dans ces cas entraînant la perte du mandat, la déchéance est prononcée par la Narodna Skoupchtina elle-même. Ce droit de prononcer les déchéances lui appartient logiquement puisqu'il est le complément naturel du droit de vérifier les

pouvoirs de ses membres et de statuer sur leur validité, dont elle est investie par l'art. 61 de la Constitution.

Si un siège de député devient ainsi vacant, aux termes de la loi électorale (art. 66), son remplaçant est appelé à la Narodna Skoupchtina. Si le même siège redevient vacant une seconde fois, on y appelle celui des candidats d'arrondissement (ou de siège de banovine) rattaché au même porteur de la liste nationale dans l'arrondissement en question, qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages après celui qui venait de perdre son mandat. Au cas où il n'y a pas plusieurs candidats rattachés au même porteur de la liste nationale dans cet arrondissement, le mandat vacant est attribué à l'arrondissement (de la même banovine) qui a obtenu le plus grand nombre de voix données par tous les candidats rattachés à la liste nationale en question dans cet arrondissement, lequel n'est pas encore représenté et qui suit immédiatement, d'après l'importance de la totalité des suffrages, l'arrondissement dont le mandat est redevenu vacant; le candidat ayant recueilli la majorité relative des voix parmi les candidats rattachés à cette même liste nationale dans cet arrondissement déterminé, sera appelé pour occuper ce siège à la Narodna Skoupchtina. On procède de cette manière aux vacances successives d'un siège de député. Ajoutons pour terminer que l'appel est fait par la Narodna Skoupchtina dans un délai de 5 jours à partir du jour de la vacance du siège.

La Narodna Skoupchtina se renouvelle donc intégralement. Tous les mandats de députés prennent fin en même temps. Ce système de remplacement qui vient d'être cité rend impossible l'épuisement d'une liste nationale et écarte, par conséquent, les élections partielles.

II. — LE SENAT

Nous savons que dans presque tous les Etats pratiquant le bicaméralisme, les deux Chambres ne sont pas recrutées de la même manière. En Angleterre, par exemple, qui forme le type de la monarchie constitutionnelle, la Chambre sort du choix d'un corps électoral, constamment élargi sous la poussée démocratique. A côté de cette Chambre basse, incarnation de la démocratie, se maintient une Chambre haute, qui sert de refuge aux derniers vestiges des régimes aristocratiques du passé. Tandis que la Chambre des Communes est entièrement élue par un corps électoral très large, représentant les comtés et les bourgs, le recrutement de la Chambre haute repose prin-

cipalement encore sur la volonté royale et sur l'hérédité.

En France, nous voyons la même différence à propos du recrutement des Chambres. Tandis que la Chambre des Députés est élue au suffrage universel, direct, les sénateurs, au contraire, sont élus par des collèges électoraux sénatoriaux de départements. La Constitution française de 1875 avait réservé au Sénat un rôle important en décidant que sur 300 sénateurs, 75 seront inamovibles et désignés d'abord par l'Assemblée Nationale, puis, après l'entrée en fonction du Sénat, il devront, au fur et à mesure des vacances, être cooptés par le Sénat lui-même. Ainsi donc, un quart des sénateurs étaient nommés à vie. Mais, sur ce point, la Constitution française a été modifiée en 1884. Cette révision constitutionnelle supprimait, par voie d'extinction, les sénateurs inamovibles; elle ne maintenait que ceux existants au moment de son vote, mais en décidant qu'ils seraient, au fur et à mesure des vacances qui se produiront parmi eux, remplacés par des sénateurs élus. Aujourd'hui, il n'y a plus de sénateurs inamovibles. Les sénateurs français sont élus au suffrage restreint, par des collèges électoraux de départements. Chaque département, qui forme une unité électorale, comprend un collège électoral, composé des députés du département, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et de délégués sénatoriaux désignés par les Conseils municipaux de chaque commune du département. La révision constitutionnelle française de 1884 a davantage rapproché le Sénat de la démocratie.

Mentionnons encore le cas de la Belgique. Par la révision constitutionnelle de 1921 de la Constitution belge de 1831, le Sénat belge se compose désormais : 1° de sénateurs élus au suffrage universel par un corps électoral analogue à celui des représentants; 2° de sénateurs élus par les Conseils provinciaux; 3° de sénateurs nommés par les sénateurs élus au suffrage universel et par ceux élus par les Conseils provinciaux et 4° des fils du roi, ou, s'il n'y en a pas, des princes de la famille royale régnante, qui sont sénateurs de droit à 18 ans, mais n'ont le droit de vote qu'à 25 ans (1). Ainsi, en Belgique, à côté des sénateurs élus, il y en a *de jure*, qui acquièrent des sièges sénatoriaux uniquement comme membres de la famille régnante.

De ce que nous venons de dire, on voit que le recrutement de la Chambre haute est assis, soit sur la volonté du monarque en totalité ou en partie, soit sur l'hérédité, soit sur la coopta-

(1) M. Stéfanovitch Dr. Yovan, ouvr. cit. pp. 5 et suiv.

tion ou, enfin, des élections, et que tous ces modes s'allient d'ailleurs, dans une proportion variable, suivant le pays. La Chambre haute nous apparaît, en effet, comme un corps de modération, de conservatisme, de continuité, corps qui est appelé à freiner les emportements inconsidérés de la démocratie, et comme le dit fort bien M. J. Barthélémy : « le bicaméralisme à raison du recrutement spécial des Chambres hautes, joue comme un tempérament, une atténuation au principe démocratique (1) ».

La Constitution yougoslave de 1931, en ce qui concerne le recrutement du Sénat, a également adopté un mode différent de celui du recrutement de la Chambre basse. Tandis que la Narodna Skoupchtina est élue au suffrage universel, direct et égal, les sénateurs sont désignés suivant un système mixte : une partie des sénateurs sont élus par des collèges électoraux de banovines, c'est-à-dire à un suffrage restreint, et l'autre partie repose uniquement sur la volonté royale, étant donné que le roi a le droit de nommer autant de sénateurs qu'il y en a d'élus. Donc, le Sénat yougoslave est composé de deux catégories de sénateurs : élus et nommés par le roi.

Le Sénat yougoslave ressemble, par sa composition, au Sénat serbe de 1901, la seule Constitution serbe qui avait prévu la dualité des Chambres. Sous cette Constitution de 1901, il y avait aussi des sénateurs élus et ceux nommés par le roi, ces derniers inamovibles; mais il y avait en outre une troisième catégorie de sénateurs : ceux « de jure ».

Après avoir donné ces comparaisons et vues générales sur le recrutement des Chambres hautes que nous avons jugé utiles, nous aborderons l'organisation du Sénat yougoslave. Dans son article 50, al. 2, la Constitution a prévu la création d'une loi déterminant le nombre de sénateurs à élire et leurs élections. Cette loi a été rendue le 30 septembre 1931. Nous traiterons successivement de la composition, de l'électorat, de l'éligibilité, de la durée du mandat et, enfin, du renouvellement du Sénat.

I. COMPOSITION DU SÉNAT. — Le Sénat yougoslave se compose de sénateurs élus et de sénateurs nommés par le roi. La Constitution dispose que : « Le Sénat est composé des sénateurs nommés par le roi et élus », et ajoute immédiatement que « le roi a le droit de nommer un nombre de sénateurs égal au nombre de sénateurs élus » (art. 50, al. 1 et 3). Pour le moment, nous ne nous occuperons que des sénateurs nommés par la Couronne.

(1) J. Barthélémy : ouvr. cit. p. 399.

« Le mandat des sénateurs nommés par le roi dure six ans. Ils peuvent être destitués de leurs fonctions sur la proposition du Président du Conseil des Ministres en cas d'invalidation ou de condamnation par le tribunal pour faits criminels (art. 52. al. 1). Ces sénateurs sont désignés par ukase royal, sans proposition de personne. La Constitution est muette sur le point de savoir si le sénateur nommé peut, après l'expiration de la période de six ans, être renommé. Dans le mutisme de la Constitution, nous voyons une réponse affirmative à cette question. En effet, comme la Constitution confère cette prérogative au roi de nommer un nombre de sénateurs égal au nombre de sénateurs élus, et cela sans aucune restriction, sauf toutefois que le sénateur nommé doit remplir toutes les conditions générales exigées pour être sénateur, nous devons conclure que le roi a le droit de renommer immédiatement pour une nouvelle période le sénateur sortant. Cette prérogative est une arme très forte que la Constitution confère à la Couronne. Ainsi, le roi participe également à la composition du corps législatif. La Constitution prescrit aussi que les sénateurs peuvent être destitués de leurs fonctions par le roi, même avant l'expiration de la période pour laquelle ils sont nommés. Cette disposition constitutionnelle est atténuée immédiatement par l'énumération des cas pour lesquels les sénateurs nommés peuvent être destitués : cas d'invalidation et de condamnation par un tribunal pour faits criminels. De cette prescription, il en résulte qu'ils ne peuvent pour aucune autre raison être destitués. Ajoutons que lors des premières élections sénatoriales, le Roi, n'usant qu'en partie de son droit, a nommé, par son décret royal du 9 janvier 1932, 28 sénateurs. Le Sénat yougoslave comprend en tout 74 membres : 46 élus et 28 désignés par le Roi. Nous voyons que la Constitution ne tient nullement compte d'un certain équilibre numérique entre les Chambres. Tandis que la Narodna Skoupchtina compte 305 membres, le Sénat n'est composé que d'un nombre de sièges de quatre fois inférieur par rapport à celui des députés, et ne s'élevant qu'à 74. Il est vrai que la force numérique des Chambres ne joue aucun rôle, étant donné que la volonté de chaque Chambre est indépendante. Mais, comme la Constitution prévoit des cas exceptionnels où ces deux Chambres devront siéger en séances communes, le Sénat sera littéralement submergé dans cette assemblée.

II. DE L'ELECTORAT. — L'autre moitié des sénateurs yougoslaves est élue par des collègues (sénatoriaux) de banovines.

Les élections des sénateurs sont faites selon les unités électorales — banovines. Chaque banovine représente une unité électorale; la ville de Béograd avec son territoire en forme une à part. Le pays tout entier est divisé en 10 unités électorales : 9 banovines et la Préfecture de Béograd.

Conformément à l'art. 8 de la loi sur les élections des sénateurs, le droit d'élire les sénateurs appartient à des collèges électoraux de banovines. Chaque banovine ne compte qu'un collège, comprenant : 1° les députés de tous les arrondissements ou du siège de la banovine; 2° les conseillers banovi-niaux de la banovine; 3° les maires (des villes et des communes) de cette banovine. Quant au territoire de Béograd, l'électorat appartient : 1° aux députés élus sur ce territoire; 2° aux maires et maires-adjoints des municipalités de Béograd, de Pancévo et de Zemun ; aux membres du Conseil municipal de Béograd, ainsi qu'à 5 Conseillers municipaux de la ville de Zemun, et 5 de la ville de Pancévo, désignés par ces conseils municipaux dans leur propre sein.

Ajoutons qu'aucune autorité ne peut convoquer les électeurs ayant le droit d'élire les sénateurs à aucun rassemblement, comme, par exemple, travail collectif, exercices ou parades militaires, sauf en cas de nécessité absolue. De même, aucune autorité ne peut convoquer les électeurs sénatoriaux en particulier, sauf en cas de péril imminent ou d'enquêtes judiciaires ayant pour but l'éclaircissement de crimes ou de délits de toute nature (art. 3 de la loi sur les élections sénatoriales).

III. DE L'ELIGIBILITÉ. — Les conditions d'éligibilité pour le Sénat exigées par la Constitution sont les mêmes que pour la Narodna Skoupchtina, sauf une qui est légèrement différente. Ce sont :

1° *La jouissance de l'électorat.* — Pour être éligible au Sénat, il faut, avant toute autre condition, faire partie du corps électoral. La seule jouissance de l'électorat suffit; il n'est point nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale quelconque. Tout ce que nous avons dit pour la Narodna Skoupchtina à ce sujet s'applique également au Sénat.

2° La seconde condition pour être candidat aux élections sénatoriales est d'être ressortissant yougoslave, de naissance ou naturalisé. Ici, la Constitution applique les mêmes règles que pour la Chambre basse (voir supra). En effet, les ressortissants naturalisés ne sont pas assimilés, au point de vue de l'éligibilité, aux Yougoslaves de naissance : aux ressortissants naturalisés, un stage de civisme de 10 ans est imposé (art. 57),

aussi bien pour le Sénat que pour la Narodna Skoupchtina.

3° Il faut savoir parler et écrire la langue nationale. Cette condition doit être remplie par les sénateurs et députés (voir supra). Nous voyons que les conditions ci-dessus mentionnées sont exigées aussi bien pour le Sénat que pour la Narodna Skoupchtina, et que la Constitution n'introduit aucune différence entre les Chambres, concernant ces trois conditions.

4° *L'âge*. — La différence apparaît en ce qui concerne l'âge d'éligibilité au Sénat; alors qu'il faut avoir 30 ans au moins pour être député, il faut avoir 40 ans pour être sénateur (art. 50, al. 1); la Constitution ajoute immédiatement dans son article 57 : « qu'il ait 40 ans révolus ». La question se pose de savoir si le candidat doit avoir 40 ans accomplis au moment où il pose sa candidature ou au moment des élections. Ni la Constitution, ni la loi électorale ne déterminent expressément ce point. En nous basant sur l'article 9 de la loi électorale pour le Sénat, qui s'exprime en ces termes : « peut être élu sénateur chaque ressortissant yougoslave ayant rempli les conditions suivantes :..... 2° avoir 40 ans accomplis... etc..., nous concluons, conformément à l'expression « peut être élu » que cette condition d'âge doit être remplie au moment des élections. Cet âge plus avancé exigé par la Constitution pour la Chambre haute est compréhensible, étant donné le rôle que le Sénat doit jouer : freiner les emportements éventuels inconsidérés de la Narodna Skoupchtina. On veut par là aussi assurer une plus grande maturité d'esprit au Sénat. D'ailleurs, cette différence concernant l'âge d'éligibilité est admise par toutes les Constitutions d'Etats prévoyant la dualité des Chambres législatives.

Ce sont là les quatre conditions primordiales qu'exige la Constitution pour chaque sénateur (art. 57, al. 1). Il s'ensuit qu'il n'y a aucune différence, au point de vue des conditions à remplir, entre les sénateurs nommés par le roi et élus. Par conséquent, la Couronne ferait un acte anticonstitutionnel si elle nommait à un siège sénatorial une personne ne remplissant pas ces conditions primordiales d'éligibilité. Nous voyons ainsi que le droit de nomination qui appartient au roi est limité dans cette mesure.

Mais ces quatre conditions primordiales ne sont pas suffisantes. En effet, comme pour la Narodna Spoupchtina, il ne faut pas être dans un cas d'inéligibilité prévu par la Constitution. Nous avons vu, en parlant de l'inéligibilité pour la Narodna Skoupchtina qu'il y a des catégories de personnes qui

sont frappées d'inéligibilité et d'incompatibilité aux élections des Chambres législatives. Ce sont les militaires des armées de terre et de mer et les fonctionnaires actifs de l'Etat. Tout ce que nous avons dit à ce sujet pour la Narodna Skoupchtina s'applique également au Sénat. En effet, la Constitution frappe d'inéligibilité les officiers de l'armée active, ainsi que les sous-officiers et soldats sous les drapeaux, sans aucune distinction de grade contrairement de ce qui est en France par exemple, où les maréchaux et amiraux sont éligibles au Sénat depuis la loi du 9 décembre 1884. La Constitution yougoslave ne prévoit aucune exception : les militaires de tous grades sont écartés des Chambres législatives (art. 55, al. 2). D'autre part, « les fonctionnaires de l'Etat en activité ne peuvent pas poser leur candidature aux élections des sénateurs et des députés » (art. 58, al. 1). Ainsi donc, ils sont inéligibles aussi bien au Sénat qu'à la Narodna Skoupchtina et s'ils veulent se consacrer à la vie parlementaire, ils devront démissionner avant la confection des listes de candidats. Et comme ces listes doivent être soumises à l'approbation du tribunal de première instance du siège de banovine 15 jours avant la date des élections (art. 13 de la loi du 30 septembre 1931 sur les élections des sénateurs) nous pouvons en conclure que les fonctionnaires d'Etat, s'ils veulent se présenter aux élections sénatoriales, doivent résigner leurs fonctions officielles au moins 15 jours avant la date des élections. En ce qui concerne les sénateurs nommés par la Couronne, s'ils sont fonctionnaires d'Etat au moment de leur nomination, ils ne peuvent conserver cette charge de fonctionnaire d'Etat.

Telles sont les conditions exigées par la Constitution pour les candidats qui se présentent aux élections pour la Chambre haute. Mentionnons encore que c'est au Sénat lui-même qu'il appartient de vérifier si ces conditions requises sont remplies par les candidats (art. 53, al. 2).

Quant à l'incompatibilité, la Constitution dispose que « nul ne peut être sénateur et député en même temps » (art. 50, al. 4), il y a donc incompatibilité entre les mandats des deux Chambres. Elle envisage également un autre cas d'incompatibilité : les sénateurs ne peuvent pas être fournisseurs ou entrepreneurs de l'Etat (art. 57, al. 3). Ajoutons aussi, à propos de l'incompatibilité, que la Constitution est complétée par la loi électorale qui dispose que les maires (des villes ou des communes) sont éligibles, mais une fois élus, ils doivent se prononcer immédiatement, après la vérification de la validité des mandats,

sur leur désir de garder ou le siège sénatorial ou la fonction de maire.

4° MODE D'ELECTION DES SÉNATEURS. — La Constitution prévoit que les prescriptions touchant au nombre des sénateurs à élire et leurs élections seront déterminées par une loi (art. 50, al. 2). Cette loi a été rendue le 30 septembre 1931, Nous en dégagerons les traits essentiels concernant le mode d'élection des sénateurs.

Nous avons vu plus haut que les circonscriptions électorales sénatoriales sont les banovines. Il y a 9 banovines et la Préfecture de Béograd, qui est considérée comme une unité électorale à part. Par conséquent, le pays entier est divisé en 10 unités électorales. Dans chaque banovine, on élit un sénateur par 300.000 habitants. Si le surplus du nombre de la population d'une banovine est supérieur à 150.000 habitants, cette banovine a droit à un sénateur supplémentaire. Quant à la Préfecture de Béograd, elle n'élit qu'un seul sénateur. Le nombre des sénateurs à élire dans chaque banovine est fixé par le Comité d'Etat (1), et cela d'après la statistique officielle. Ce Comité d'Etat se réunit sur la convocation du Président du Sénat, au plus tard, dans les quatre jours qui suivent le jour de la publication de l'ukase royal fixant la date des élections. Ce Comité d'Etat, après avoir déterminé et publié dans le Journal Officiel le nombre exact des sénateurs à élire dans chaque banovine, désigne les présidents et les membres des Comités électoraux qui seront chargés de diriger les opérations électorales.

Chaque liste contient autant de candidats et de remplaçants que de sénateurs à élire dans la banovine. La liste des candidats doit être proposée par 50 personnes au moins. Bien entendu, les électeurs qui proposent les listes de candidats doivent être du territoire de la banovine intéressée. Les listes de candidats sont soumises à l'approbation du tribunal de première instance du siège de banovine, 15 jours avant la date fixée pour les élections. Nul candidat ne peut se présenter, pour les élections sénatoriales, dans plus d'une unité électorale (banovine) (art. 10 de la loi électorale du 30 septembre 1931). Ainsi donc, les candidatures multiples sont prohibées.

Les électeurs sénatoriaux votent personnellement et une seule fois au bureau de vote, unique par unité électorale et qui se tient au siège de la banovine. La loi électorale interdit formel-

(1) Quant à sa composition, voir supra, section II, § 1 du même chapitre.

lement d'installer le bureau de vote dans une église, un temple ou une mosquée (art. 23, de la loi électorale). Chaque bureau de vote comprend un Comité électoral (1), dont les membres sont désignés par le Comité d'Etat, et qui est chargé des opérations électorales. Pendant la durée du vote, trois membres au moins du Comité électoral doivent être présents. Chaque électeur, en entrant dans la salle de vote doit dire, à haute voix, son nom, prénom et sa profession, de manière à ce que tous les membres du Comité l'entendent. Le président du Comité vérifie qu'il est bien inscrit sur la liste électorale, et, s'il n'est connu d'aucun membre du Comité, le président doit aussi vérifier son identité. Puis il lui montre toutes les listes de candidats et lui demande de s'exprimer. L'électeur vote publiquement pour une liste de candidats en nommant son « porteur ». On dresse une liste spéciale comprenant le nom de tous les électeurs qui ont voté pour une telle liste. Le vote dure, sans interruption, toute la journée jusqu'à 20 heures. En cas de désordre, le vote peut être interrompu jusqu'à rétablissement de l'ordre. Ajoutons que personne n'est autorisé à venir armé dans le bureau de vote, et que le président peut, le cas échéant, mander la force armée.

Le vote terminé, on procède à la détermination du nombre total des votants et au recensement des voix données aux différentes listes de candidats. Puis on procède à la répartition des sièges entre les différentes listes, de la manière suivante : le nombre total de voix revenant à chaque liste de candidats est divisé par 1, 2, 3, 4,... etc, jusqu'à concurrence d'un chiffre égal au nombre des sénateurs à élire dans la banovine. Par ce procédé de division, on obtient toute une échelle de quotients pour chaque liste de candidats, rangés dans leur ordre d'importance. De tous ces chiffres ainsi obtenus, on prend en considération les chiffres les plus élevés, c'est-à-dire autant de chiffres les plus élevés que de sénateurs à élire. Ces chiffres

(1) Le Comité d'Etat qui détermine le nombre des sénateurs à élire, désigne aussi les membres des Comités électoraux pour les bureaux de vote. Peuvent être désignés comme présidents des Comités électoraux : les membres du Conseil d'Etat et les juges de la Cour de Cassation; et comme membres : les présidents des Cours d'appel, les présidents des Tribunaux Administratifs, les maires des sièges banovinaux, ainsi que les présidents des tribunaux de première instance (art. 7 de la loi électorale). A côté des membres désignés, le Comité électoral comprend également les représentants des listes ou leurs remplaçants.

les plus élevés sont en réalité des chiffres attributifs des mandats. En effet, on attribue à une liste de candidats un nombre de mandats sénatoriaux égal au nombre des chiffres les plus élevés pris en considération et que contient son échelle de quotients.

Prenons comme exemple une circonscription (banovine) qui élit 5 sénateurs; il y a quatre listes de candidats qui ont obtenu respectivement :

Listes ayant obtenu respectivement :

A	B	C	D
260	170	110	70

Il faut diviser maintenant ces chiffres par 1, 2, 3, 4,... etc... jusqu'à concurrence du nombre de sénateurs à élire, c'est-à-dire dans notre exemple jusqu'à 5, à savoir :

Liste	A	B	C	D
Division par 1 :	260	170	110	70
» » 2 :	130	85	55	35
» » 3 :	43	28	15	11
» » 4 :	10	7	3	2
» » 5 :	2	1	-	-

Ainsi nous avons obtenu quatre échelle de chiffres; parmi les chiffres, il faut choisir les plus élevés, au nombre de 5 (nombre égal au nombre de sénateurs à élire). Ce sont, de la liste A, 260 et 130 (deux chiffres); de la liste B, 170 et 85 (deux chiffres); de la liste C, 110 (un chiffre); aucun chiffre de la liste D n'est pris en considération. Comme ces chiffres sont attributifs de mandats, dans notre exemple, la liste A aura deux sénateurs, la liste B, deux; la liste C, un; tandis que la liste D restera sans mandat.

La loi électorale a prévu des cas spéciaux qui peuvent se présenter. Par exemple : si deux, ou peut-être, plusieurs listes auraient droit à un siège sénatorial (c'est-à-dire si elles ont les mêmes chiffres qui attribuent le mandat), dans ce cas, le tirage au sort déterminera la liste à laquelle reviendra le mandat. En outre, s'il reste, par hasard, plusieurs mandats non encore attribués, et s'il y a plus de liste de candidats prétendant avoir droit à ces mandats que de mandats non attribués encore, dans ce cas, on procède au tirage au sort séparément pour chaque mandat non attribué, avec cette particularité que la liste ayant obtenu par le tirage au sort un de ces mandats ne participe plus au tirage au sort pour l'attribution des autres mandats.

Après la détermination du nombre de sièges sénatoriaux revenant à une liste de candidats, on attribue ces mandats aux candidats inscrits sur cette liste de la manière suivante : on commence par le porteur de la liste, puis on suit l'ordre suivant

lequel les autres candidats sont inscrits. Quant aux unités électorales élisant un seul sénateur (Préfecture de Béoград), le candidat ayant recueilli la majorité relative des voix est élu. En cas d'égalité des voix entre deux candidats, le tirage au sort détermine le sénateur.

Ajoutons que ce tirage au sort, dans tous les cas où il est prévu par la loi électorale, est fait par le Comité électoral. Ce Comité, l'attribution des mandats terminée, proclame les sénateurs élus et leur délivre les pouvoirs sénatoriaux signés par le président et tous les membres. Ce ne sont en réalité que des actes attestant leurs élections et donnant droit à l'exercice provisoire de leurs droits jusqu'à la vérification de la validité des mandats par le Sénat lui-même. S'il n'y a qu'une seule liste de candidats, remise et approuvée, dans une unité électorale, le Comité électoral proclame immédiatement comme élus tous les candidats de cette liste unique. Toutes les décisions de ce Comité doivent être prise à la majorité absolue. Lorsque les opérations électorales sont terminées, les Comités électoraux sont chargés d'envoyer, le lendemain du jour de vote, tous les actes électoraux au Sénat, par l'intermédiaire du Comité d'Etat.

Ce sont là les traits caractéristiques du système électoral sénatorial actuellement en vigueur. Ils nous conduisent à constater que ce système, inversement du système électoral pour la Narodna Skoupchtina, qui annihile les minorités, consacre la représentation proportionnelle. D'autre part, le tirage au sort qui est pratiqué dans les cas mentionnés plus haut, nous apparaît comme un mode trop rudimentaire et arbitraire; il se peut qu'une liste ayant réuni un nombre de voix égal à celui d'une autre qui a déjà obtenu deux ou plusieurs sièges, se voit écartée par le tirage au sort, où la chance joue le rôle principal, et le mandat en jeu attribué à la seconde liste qui sera représentée ainsi par plusieurs sénateurs. Nous croyons que la représentation proportionnelle serait mieux sauvegardée si, dans ce cas où deux listes prétendent au même mandat par un nombre égal de voix, on accordait le siège à la liste qui a obtenu le moins de mandats et d'autant plus à celle qui, sans ce mandat, ne serait pas représentée.

Il est intéressant de mentionner qu'aux premières élections sénatoriales, au mois de janvier 1932, il n'y avait aucune opposition, étant donnée qu'au moment des élections, les partis politiques nouveaux n'étaient pas encore formés. Les sénateurs yougoslaves, après avoir été élus (et nommés), ont formé leur parti et leur club. Actuellement encore, tous les sé-

nateurs appartiennent à un seul parti : parti de la démocratie radicale paysanne yougoslave.

5° *Durée du mandat sénatorial.* — La Constitution fixe la durée du mandat sénatorial à six ans (art. 51), et ajoute que « le mandat des sénateurs nommés par le roi dure six ans ». Ainsi donc, il n'y a aucune différence, au point de vue de la durée du mandat sénatorial, entre les sénateurs élus et nommés par le roi. Nous voyons que la Constitution yougoslave, en accordant une plus longue durée au mandat sénatorial, a suivi les autres Etats modernes pratiquant le système de la dualité des Chambres, où la durée des pouvoirs des membres de la Chambre haute est toujours plus longue que celle des membres de la Chambre basse. En France, par exemple, la durée du mandat sénatorial est fixée à 9 ans, tandis que le mandat de député ne dure que quatre ans.

Le mandat de sénateur prend fin à l'expiration de cette période de six ans pour laquelle il est élu ou nommé. Il peut, par ailleurs, prendre fin par décès ou par démission. Tout ce que nous avons dit à propos de la démission du député est applicable également au sénateur (voir supra). Mentionnons seulement que chaque sénateur peut démissionner, et que la démission doit être remise au président qui en avertit le Sénat, et la transmet au Comité de vérification des pouvoirs, conformément au règlement intérieur du Sénat (art. 115, de ce règlement). La Constitution a prévu aussi les cas de perte du mandat : la perte du droit électoral entraîne aussi bien celle du mandat de sénateur (art. 57, al. 2). La loi sur les élections des sénateurs ajoute deux autres cas, à savoir : 1° perdent le mandat sénatorial ceux qui pendant la durée de leur mandat, entrent au service de l'Etat et deviennent fonctionnaires, c'est-à-dire ceux qui, après leur nomination, acceptent un poste de fonctionnaire, et, 2° perdent le mandats ceux qui entrent en relation d'affaires avec l'Etat comme fournisseurs ou entrepreneurs. Ainsi, nous voyons que la Constitution et la loi électorale ont prévu expressément que les sénateurs qui, au cours de leur mandat, acquièrent une qualité qui les aurait rendu inéligibles si elle avait existé au jour de l'élection, seraient privés de l'exercice de leur mandat. Ajoutons immédiatement que la Constitution ne renferme aucune disposition en ce qui concerne l'autorité qui devrait prononcer la déchéance. Mais comme, dans son article 53, al. 2, elle dispose que le Sénat vérifie les pouvoirs des sénateurs élus et statue sur leur validité, et, comme d'ailleurs, le droit de prononcer ces déchéances est le complément naturel du droit de valider les pouvoirs,

nous concluons que ce droit ne peut appartenir qu'au Sénat lui-même.

Si un siège sénatorial devient ainsi vacant, est appelé à occuper ce siège le candidat suivant, selon l'ordre dans lequel les candidats sont inscrits sur la même liste où était inscrit le sénateur sortant. Mais dans le cas où cette liste serait épuisée, est appelé au Sénat le remplaçant du premier candidat inscrit sur la liste, et ensuite selon l'ordre d'inscription des remplaçants. Cette opération est faite par le Sénat lui-même dans un délai de cinq jours à compter du jour de la vacance du siège (art. 30 de la loi électorale pour le Sénat).

6° *Renouvellement du Sénat.* — Le Sénat, à la différence de la Narodna Skoupchtina qui se renouvelle intégralement, ne se renouvelle que partiellement. La Constitution prévoit que « le Sénat se renouvelle tous les trois ans par l'élection de nouveau sénateurs pour une moitié des sénateurs élus » (art. 51). Selon la loi électorale qui complète cette disposition constitutionnelle, le renouvellement se fait de la manière suivante : tous les trois ans, la moitié des sénateurs élus et dont la période de six ans est écoulée, est soumise au renouvellement. Le Sénat remet les noms de ces sénateurs sortant au Ministre de l'Intérieur, deux mois avant l'expiration de leur mandat. Après l'expiration de ces deux mois, on procède aux nouvelles élections de cette moitié de sièges vacants. Les élections des nouveau sénateurs se font le même dimanche dans le pays tout entier et pour tous les sénateurs à élire; la date est fixée par ukase royal sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et après l'avis exprimé du Conseil des Ministres (art. 2 de la loi électorale). Donc, le Sénat yougoslave, se renouvelant par moitié de sénateurs élus, présente un caractère de permanence et de continuité.

Pour assurer le mouvement normal des renouvellements par moitié des sénateurs élus tous les trois ans, il a fallu modifier exceptionnellement la durée des pouvoirs des premiers sénateurs élus; d'après l'art. 1 de la loi électorale, les élections sénatoriales sont faites pour une période de 6 ans, mais exceptionnellement, trois ans après les premières élections, la moitié des sénateurs élus, dont les noms seront déterminés par tirage au sort, sera renouvelée par de nouvelles élections. Ces élections seront faites dans le délai de deux mois au plus tard, après l'expiration de cette période triennale (art. 47 de la loi électorale). Ainsi donc, la moitié des sénateurs premiers élus n'exerceront leurs pouvoirs sénatoriaux que pendant une période de trois ans.

Section III

DISPOSITIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LES CHAMBRES LÉGISLATIVES

a) Mandat impératif. — Le mandat impératif est indirectement prohibé par l'art. 59, al. 1, ainsi conçu : « Tout sénateur et député représentent la nation toute entière ». De cette disposition il résulte qu'il est considéré comme représentant de la nation toute entière et non de ses électeurs. Par conséquent il n'est aucunement tenu juridiquement de leur rendre compte de son mandat; il n'est donc pas obligé de voter selon un programme.

b) Prestation du serment. — Tous les membres de la Représentation Nationale prêtent le serment d'être fidèles au roi, de veiller au-dessus de tout sur l'unité nationale, l'indépendance de l'Etat et l'intégrité de son territoire, de garder la Constitution et d'avoir devant les yeux le bien du peuple », (art. 59, al. 2). En effet, c'est en même temps le texte du serment que les sénateurs et députés doivent prêter immédiatement après la vérification de leurs pouvoirs. Les règlements des Chambres complètent la Constitution en disposant que le serment doit être prêté sans aucune réserve, et que tant que le sénateur ou député n'a pas accompli cet acte, il ne peut exercer sa fonction parlementaire, c'est-à-dire ne peut ni assister aux séances des Chambres, ni participer à leur travail (art. 11 des deux règlements). Il est intéressant de mentionner que c'est la première Constitution qui contient le texte même du serment des parlementaires. Ni les Constitutions serbes antérieures (Constitution de 1901 et celle de 1903), ni la Constitution yougoslave de Vidovdan ne contenaient le texte même du serment.

c) Sessions des Chambres. — Le travail des Chambres législatives s'accomplit pendant les sessions. La Constitution détermine que le Sénat et la Narodna Skoupchtina doivent siéger simultanément : « Le Sénat se réunit en même temps qu'elle » (art. 53, al. 1). A cette règle de simultanéité des sessions des

deux Chambres aucune exception n'est admise. L'ouverture de la session ordinaire de la Représentation Nationale est fixée par la Constitution au 20 octobre de chaque année. Mais, à côté de cette session ordinaire, les Chambres peuvent être convoquées, en cas de nécessité, en session extraordinaire. La Constitution dispose que « le roi convoque la Représentation Nationale en session ordinaire ou extraordinaire », et ajoute immédiatement que « le roi peut, à tout moment, selon le besoin de l'Etat, convoquer la Représentation Nationale » (art. 32, al. 1 et 5). Donc, soit en session ordinaire, soit en session extraordinaire, c'est le Chef de l'Etat qui convoque les Chambres par son ukase royal, sur la proposition du Ministère de l'Intérieur. C'est, en effet, le roi qui juge s'il y a nécessité de convoquer la Représentation Nationale en session extraordinaire. Au contraire, en ce qui concerne la session ordinaire, la Constitution détermine expressément la date de convocation, dans les termes suivants : « La Représentation Nationale est convoquée chaque année, le 20 octobre, en session ordinaire, par décret royal, dans la capitale, Beograd » (art. 60, al. 1). Ainsi donc nous voyons que, tandis que le roi juge souverainement du moment de convocation des Chambres en session extraordinaire, au contraire en ce qui concerne la session ordinaire, la Couronne est liée par la Constitution elle-même, qui en fixe la date d'ouverture au 20 octobre. Par conséquent, la Représentation Nationale ne pourrait être convoquée en session ordinaire ni un jour avant, ni un jour après cette date nettement déterminée (20 octobre). Si le besoin se présentait de convoquer les Chambres avant cette date, le roi ne pourrait les convoquer qu'en session extraordinaire. Cela nous conduit à conclure que, tandis que l'ouverture de la session extraordinaire est fixée par le roi, au contraire, celle de la session ordinaire est déterminée par la Constitution.

Mais, si c'est le roi qui juge souverainement du moment de la convocation de la Représentation Nationale en session extraordinaire, cela ne veut pas dire encore que l'ouverture de la session extraordinaire dans tous les cas ne dépend que de sa libre volonté. Il y a, en effet, des cas exceptionnels où la session extraordinaire est sous entendue et inévitable selon la Constitution elle-même, à savoir : 1°, si le trône devient vacant le Conseil des Ministres prend en mains le pouvoir royal et convoque immédiatement la Représentation Nationale dans une session spéciale où l'on décidera du trône (art. 48). Dans ce cas, s'il n'y a plus de possibilité de convoquer sur le champ les Chambres en session ordinaire, elles seront convoquées en session extraordinaire; et, 2°, si la guerre est déclarée au pays, où

si l'Etat est attaqué, la Représentation Nationale doit être immédiatement convoquée (art. 31, al. 2), naturellement en session extraordinaire, si la session ordinaire n'est plus possible. Ainsi donc nous voyons que, dans ces deux cas cités, le moment de convocation des Chambres en session extraordinaire est tacitement déterminé par la Constitution elle-même.

Nous avons vu que la Représentation Nationale se réunit en session ordinaire le 20 octobre de chaque année. En réalité, il n'y a qu'une session ordinaire par an. Sa durée n'est pas déterminée, elle dure autant que le travail pour lequel la Représentation Nationale est convoquée, n'est pas terminé. Selon la Constitution, la session ordinaire ne peut être clôturée avant que le budget de l'Etat ait été voté (art. 60, al. 3). Pendant la session ordinaire, les Chambres peuvent s'ajourner. Toutefois, ce droit est restreint par la prérogative que la Constitution confère au roi de convoquer les Chambres à tout moment, si le besoin de l'Etat l'exige. A l'inverse, le nombre des sessions extraordinaires n'est pas fixé. Dès que la session ordinaire est clôturée, le roi peut convoquer les Chambres en session extraordinaire, autant de fois que la nécessité se présentera. (Sa durée n'est pas non plus fixée).

Le roi ouvre et clôt personnellement les sessions des Chambres législatives par un discours du trône, ou, par l'organe du Conseil des Ministres, au moyen d'un message ou d'un décret. Dans le cas où le roi ouvre ou clôt en personne les sessions, le Sénat et la Narodna Skoupchtina siègent ensemble. Le discours du trône, ainsi que le message et l'ukase, sont contresignés par tous les ministres (art. 32). Nous voyons que l'ouverture et la clôture des Chambres sont, en réalité, des actes du pouvoir royal. Mentionnons que, depuis la création de l'Etat yougoslave, le Roi n'a ouvert personnellement que deux fois le Parlement, la première fois l'Assemblée Constituante, et, la seconde fois, la Représentation Nationale actuelle, en janvier 1932. Ni la Constitution ni les règlements des Chambres ne prévoient « l'adresse », c'est-à-dire la réponse du Parlement au discours du trône. Dans l'ancienne pratique parlementaire serbe, le discours du trône contenait en effet le programme politique du Gouvernement, auquel le Parlement répondait dans l'adresse. Les débats sur l'adresse ne furent en réalité que les débats sur le programme. Aujourd'hui, le programme politique du Gouvernement n'est plus contenu dans le discours du trône, mais dans une déclaration spéciale lue au Parlement par le Président du Conseil des Ministres. Tandis que l'Assemblée Constituante est restée muette au discours du trône.

d) *Commissions parlementaires.* — Le texte de la Constitution ne prévoit pas de Commissions parlementaires, mais il suppose leur existence : l'art. 74 les mentionne. Ce sont en réalité les règlements intérieurs des Chambres qui complètent à ce point la Constitution et déterminent leur organisation. Les règlements actuels des Chambres (art. 17 des deux règlements) distinguent deux sortes de Commissions : permanentes et spéciales (temporaires). Les Commissions permanentes sont au nombre de cinq. Commission de vérification des pouvoirs, Commission administrative, Commission des indemnités, Commission de pétitions et Commission des finances. Ces Commissions permanentes durent pendant toute une période parlementaire, sauf la Commission des finances qui est élue au début de chaque session ordinaire. A côté de ces Commissions permanentes, les règlements prévoient l'institution de Commissions temporaires et spéciales, dont les pouvoirs cessent avec l'accomplissement de la tâche qui leur a été confiée. Cette tâche, dans la plupart des cas, est l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi, ainsi que l'examen des autres matières que les Chambres jugent nécessaires de renvoyer à une Commission spéciale.

Chaque Commission du Sénat se compose de 11 membres, sauf la Commission des finances qui en comprend 15. Au contraire, celles de la Narodna Skoupchtina se composent de 21 membres, exception faite de la Commission des finances qui en compte 31. Toutes ces Commissions sont élues soit par acclamation, s'il n'y a qu'une liste de candidats, soit au scrutin de liste, selon le système proportionnel et au suffrage secret, dans le cas où plusieurs listes sont présentées. Pendant le régime parlementaire antérieur (1921-1929), ce système proportionnel fonctionnait en pratique d'une manière simple : le nombre total des votants était divisé par le nombre des membres de la Commission, et, par ce procédé, on extrayait le quotient selon lequel on déterminait le nombre de membres revenant à chaque liste, c'est-à-dire autant de membres dans la Commission que de fois le quotient était contenu dans le chiffre de voix revenant à chaque liste. Actuellement, toutes les Commissions ont été élues par acclamation, étant donné qu'il n'y avait qu'une liste de candidats. Nous croyons que sous « le système proportionnel » les règlements entendaient ce système de la représentation proportionnelle déjà pratiqué.

D'autre part, chaque Commission élit son bureau de son propre sein et à la majorité. Une Commission peut valablement délibérer si un tiers de ses membres sont présents. Les

décisions sont prises à la majorité (moitié des voix plus une) des membres présents. En cas de partage des voix, le projet est considéré comme accepté. Lorsque les débats sont terminés, la Commission nomme un ou plusieurs rapporteurs qui feront l'exposé de la proposition de la Commission et la soutiendront devant la Chambre. Dans le cas où la Commission se divise en majorité et minorité, l'un ou l'autre côtés ont des rapporteurs particuliers. Ajoutons que la Commission peut modifier, amender et même complètement retoucher un projet ou une proposition de loi. A la différence des projets ou propositions de loi qui ne doivent pas être motivés, ceux des Commissions doivent contenir les motifs et les explications.

Le public n'est pas admis aux séances des Commissions mais on dresse des procès-verbaux des séances. Les sénateurs les députés (respectivement dans les Commissions du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina), les membres du Gouvernement ou leurs commissaires, peuvent assister aux séances, mais seuls les membres de la Commission et du Gouvernement ainsi que ses commissaires y peuvent prendre la parole; le droit de vote n'appartient qu'aux membres de la Commission. Les Commissions sont tenues de terminer leur travail dans les délais indiqués par les Chambres, mais ces délais peuvent être prorogés. Ajoutons encore que si la Commission n'a pas terminé son travail dans le délai prévu, et que les Chambres ne l'ont pas prorogé, le Sénat ou la Narodna Skoupchtina peuvent élire une nouvelle Commission. Les Chambres ont le droit aussi de décider que certaines Commissions pourront continuer leurs travaux, même pendant les vacances parlementaires.

e) Du quorum nécessaire pour les délibérations et votes valables des Chambres. — « Le Sénat ou la Narodna Skoupchtina peuvent valablement délibérer si un tiers de tous les sénateurs ou députés assiste à la séance. La majorité des voix des membres présents est nécessaire pour la validité des décisions. En cas de répartition égale des voix, la proposition qui fait l'objet du vote est considérée comme acceptée (art. 71). Ainsi, une séance ne peut être tenue que si ce quorum qui s'élève à un tiers des sénateurs ou députés est atteint. Ce sont, en effet, les présidents des Chambres qui sont chargés de vérifier si ce quorum exigé par la Constitution est atteint. Ajoutons qu le meilleur et le plus sur mode de constater le quorum est l'appel nominal. Mais cet appel nominal n'est exigé par les règlements des Chambres qu'au moment du vote dans

certains cas déterminés, et non, par exemple, au début de chaque séance, ce qui serait d'ailleurs nécessaire et logique. Toutefois, avant le vote qui s'effectuerait par assis et levés, l'appel nominal doit être ordonné par le président, si un sénateur ou député, soutenu par 10 de ses collègues l'exigent en vue de déterminer le quorum. Si la question du quorum est suscitée, les sénateurs ou députés ne doivent pas quitter la salle avant que l'appel nominal et le vote ne soient terminés. S'ils quittent la salle avant, on les comptera parmi les présents mais qui ont voté contre (art. 91 des deux règlements).

La règle constitutionnelle, qui veut que les décisions des Chambres soient prises à la majorité des membres présents, souffre d'un certain nombre d'exceptions. Tout d'abord, une exception est immédiatement prévue par le même art. 71 : si les voix se répartissent également pour et contre la proposition faisant l'objet du vote, elle est considérée comme acceptée. La Constitution de Vidovdan disposait, à ce propos, d'une manière tout à fait inverse : en cas de partage des voix, la proposition était considérée comme repoussée. Une autre exception est prévue par l'alinéa 4 de l'article 115, qui exige la majorité des $\frac{3}{5}$ du total des membres de l'une et l'autre Chambres séparément, pour que la révision de la Constitution soit possible, la proposition de révision émanant du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina. Si elle émane du Sénat, elle est renvoyée, après avoir réuni la majorité des $\frac{3}{5}$, à la Narodna Skoupchtina, ou inversement. La troisième exception est spéciale à la Narodna Skoupchtina et concerne la mise en accusation des ministres : la décision déférant un ministre devant le tribunal doit être prise à la majorité des deux tiers ($\frac{2}{3}$) du nombre total des députés (art. 79, al. 3).

A ce même ordre d'idées se rattache la question des différents modes de votes. Tandis que la Constitution de 1921 posait le principe du vote public (art. 86), la Constitution de 1931, au contraire, est muette sur ce point. Ce sont encore les règlements des Chambres qui la complètent et déterminent différentes sortes de votes (art. 89 des deux règlements). Le vote secret n'est pratiqué que pour l'élection des bureaux des Chambres et des différentes Commissions; il se fait au moyen de bulletins qu'on dépose, sur l'appel du secrétaire, dans une urne placée sur la table du président. En ce qui concerne le vote public, il se fait, dans tous les autres cas, de

deux manières : par l'appel nominal ou par assis et levés. L'appel nominal se fait dans deux cas : 1° au moment du vote sur une proposition de loi, soit au moment du vote sur l'ensemble du projet, soit sur chapîtres, et, 2° lorsque le résultat du vote par assis et levés, après la reprise, apparaît douteux. Dans tous les autres cas on vote par assis et levés.

Sièges des Chambres. — La Constitution déterminant que c'est dans la capitale, à Beograd, que la Représentation Nationale est convoquée chaque année, y fixe le siège du Sénat et de la Narodna Skoupchtina. Mais si, en cas de guerre, la capitale est transférée, la Représentation Nationale se réunit à l'endroit déterminé par le décret royal de convocation (art.60).

Section IV

PRIVILÈGES ET GARANTIES DES CHAMBRES

a) Vérification des élections et validation des pouvoirs. —

La Constitution, dans les art 53 al. 2 et 61, investit le Sénat et la Narodna Skoupchtina eux-mêmes du droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres et de se prononcer sur leur validité. Les Constitutions antérieures serbes avaient toutes adopté le même système, sauf la Constitution de 1901 qui avait attribué cette prérogative à la Cour de Cassation statuant en séance plénière (art. 46 de la Constitution de 1901).

Tous les mandats, que les élections soient contestées ou non, sont vérifiés par les Chambres. Les règlements intérieurs des Chambres contiennent les prescriptions détaillées concernant la vérification des pouvoirs. Aux termes de ces règlements, immédiatement à la seconde séance, on procède à l'élection des Commissions de vérification des pouvoirs, qui comptent 11 et 21 membres, respectivement pour le Sénat et la Narodna Skoupchtina. Tous les pouvoirs des parlementaires, ainsi que tous ces actes électoraux et plaintes probables, sont envoyés à ces Commissions qui ont un délai de 5 et 7 jours respectivement, pour terminer leur travail. Les rapports de ces Commissions sont imprimés et distribués aux parlementaires dans un délai de 3 jours; vingt-quatre heures après cette distribution, les présidents des Commissions de vérification des pouvoirs fixent les séances pour discussion de ces rapports. Chaque parlementaire, tant que son élection n'est pas annulée, a le droit de participer au travail, toutefois sans avoir la possibilité de voter au moment où le vote porte sur son élection. On commence par la validation des mandats que la majorité de la Commission de vérification des pouvoirs n'a pas contestés et ensuite on examine les élections contestées. Les débats sur les premiers ne peuvent excéder un jour; pour les élections contestées les délais sont de trois jours (Sénat), et cinq jours (Narodna Skoupchtina). Ajoutons que les Chambres, procédant à la vérification des pouvoirs de leurs membres, peuvent prendre trois partis différents : valider l'élection, l'annu-

ler ou enfin ajourner leur décision et ordonner une enquête, conformément d'ailleurs à la Constitution, qui attribue aux Chambres le droit d'enquête et d'investigation en matière électorale et dans les questions purement administratives (art. 67). Si une enquête est ainsi ordonnée, la décision doit être rendue dans les trois mois qui suivent, au plus tard.

b) *Règlements intérieurs des Chambres.* — La procédure et les méthodes de travail parlementaires sont en effet déterminées par les règlements intérieurs des Chambres. Sans règlement intérieur une Chambre ne peut pas fonctionner, il est indispensable à son activité. Les règlements sont d'autant plus importants dans notre droit public que toute une série de questions négligées par la Constitution ont été résolues par eux. La Constitution fixe dans des brefs articles les règles générales concernant le fonctionnement et l'action des Chambres ; les règlements complètent la Constitution et en sont, en réalité, la mise en œuvre en ce qui concerne l'action des Assemblées législatives.

Sous la Consitution serbe de 1903, le règlement intérieur de la Chambre a été fixé par la loi (art. 128 de la Constitution de 1903). A cette époque, le règlement intérieur était encore l'œuvre de la Narodna Skoupchtina et de la Couronne, étant donné qu'il était prescrit sous forme de loi et qu'il ne pouvait être modifié que par la même voie. A l'inverse, la Constitution de Vidovdan dans son article 76, al. 2, accordait à la Narodna Skoupchtina d'alors, le droit de fixer elle-même son règlement intérieur, consacrant par là l'autonomie réglementaire du Parlement. Le règlement a cessé d'être l'œuvre de deux facteurs législatifs, et est devenu, sous le régime parlementaire yougoslave (1921-29), l'acte du pouvoir de la Narodna Skoupchtina elle-même.

La Constitution yougoslave de 1931 est muette en ce qui concerne les règlements intérieurs des Chambres. Ces règlements des Chambres actuelles ont été prescrits par deux lois (la loi du 3 décembre 1931 pour le Sénat, et la loi du 26 novembre 1931 pour la Narodna Skoupchtina), édictées et promulguées par décrets royaux. Ces lois contenant les règlements intérieurs des Assemblées législatives, ont été rendues après la mise en vigueur de la Constitution mais avant la réunion de la Représentation Nationale, c'est-à-dire à l'époque où, conformément à l'art. 117 de la Constitution, c'était le Roi qui édictait et promulguait les lois par ses décrets, contresignés par le Président du Conseil des Ministres, le ministre compétent et le ministre

de la Justice. Ainsi nous voyons que les Chambres actuelles ont été mises, en ce qui touche leurs règlements, devant le fait accompli. Nous devons ajouter immédiatement que l'autonomie réglementaire des Chambres n'est pas détruite. En réalité, aux termes de ces deux lois, le Sénat et la Narodna Skoupchtina ont le droit de modifier leurs règlements par une résolution (art. 134 des deux lois). Or, chaque Chambre est investie de cette prérogative de modifier ou même de retoucher complètement son règlement intérieur par la manifestation de sa propre volonté qui se traduirait par une résolution. Ajoutons pour terminer, que le projet de résolution tendant à modifier le règlement doit être toujours envoyé à une Commission spéciale avant d'être soumis au vote de l'Assemblée, à la différence des autres résolutions, qui peuvent mais ne doivent pas être examinées par la Commission spéciale.

c) *Elections des Bureaux des Chambres.* — Parmi les privilèges accordés aux Chambres nous devons mentionner leur droit d'élire leurs Bureaux. La Constitution de 1931 n'attribue expressément ce droit qu'à la Narodna Skoupchtina : « la Narodna Skoupchtina élit pour chaque session son Bureau dans son propre sein » (art. 62). Quant au Sénat, elle garde le silence. C'est, en réalité, le règlement intérieur du Sénat qui complète, encore une fois, la Constitution et pose la règle de l'élection du Bureau par le Sénat lui-même, pour chaque session et dans son propre sein (art. 13 du règlement). Ainsi, les Chambres choisissent leur Bureau sans aucune ingérence du pouvoir exécutif.

Comme nous voyons, la Constitution n'arrête que le principe de l'élection du Bureau de la Narodna Skoupchtina et la durée de ses pouvoirs. En ce qui concerne le Bureau du Sénat, ainsi que les autres règles, touchant le mode de nomination des Bureaux, leur composition, leurs attributions, etc..., elles résultent des règlements intérieurs des Chambres. Selon les prescriptions des règlements dans la session qui suit les élections pour le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, on procède à l'élection des Bureaux des Chambres dès que l'opération de la vérification des pouvoirs est terminée ; dans les autres sessions, l'élection des Bureaux est faite dès la première réunion, sous la présidence du président d'âge. Le Bureau du Sénat se compose actuellement du président, de deux vice-présidents et de trois secrétaires ; celui de la Narodna Skoupchtina comprend un président, deux vice-présidents et quatre secrétaires. L'élection du Bureau est faite au scrutin secret. On élit d'abord le personnage le plus important du Bureau, le président, qui pour être

élu au premier tour doit réunir la majorité absolue ; au second tour la majorité relative est suffisante. En cas de partage égal des voix au second tour, sera considéré élu le plus âgé des candidats. Après l'élection du président et suivant la même procédure, on élit les vice-présidents et enfin les secrétaires.

La fonction la plus apparente du président est de présider les séances ; il est chargé de veiller au maintien de l'ordre extérieur. Il représente la Chambre dans les solennités publiques ; il doit surveiller et contrôler le travail dans le secrétariat, le bureau sténographique, la comptabilité, ainsi que de pourvoir à la sécurité de la Chambre ; c'est à lui qu'incombe la charge de s'assurer que le travail ne soit pas interrompu ou arrêté dans les diverses Commissions. Le président nomme et révoque les fonctionnaires de la Chambre. Bref, il est responsable, dans une large mesure, du rendement du travail législatif et du bon renom de son Assemblée. En cas d'empêchement, le président sera remplacé par l'un des vice-présidents. Les règlements intérieurs des deux Chambres posent expressément la règle que « celui qui préside » la Chambre ne peut ni voter ni participer aux débats. Cette disposition est fort compréhensible étant donné que le président doit calmer par son autorité impartiale les passions enflammées, oublier les amitiés et les haines, et devenir le véritable représentant de la Chambre toute entière et non d'un parti politique. Malheureusement, comme les règlements n'emploient pas l'expression « président » mais au contraire « celui qui préside », cela nous conduit à conclure que si le président confiait sa fonction à un vice-président, il pourrait parfaitement entrer dans la discussion, voter et se transformer pour un moment en un partisan, ce qui pourrait être fort dangereux pour son autorité et son prestige.

Disons encore que tous les membres d'un Bureau ont la possibilité de démissionner. Régulièrement, les fonctions du président et des autres membres du Bureau ne cessent que lorsque la session est finie. Le Bureau ne disparaît pas pendant les vacances de la Chambre au cours d'une session.

d) *Maintien de l'ordre.* — Une quatrième prérogative est assurée aux Chambres par l'art. 76 de la Constitution, ainsi conçu : « Le Sénat ou la Narodna Skoupchtina ont le droit exclusif de maintenir l'ordre dans leur sein par l'organe de leurs présidents. Aucune force armée ne peut être postée dans le bâtiment ou dans la cour sans l'autorisation du président. De même, nul organe de l'Etat ne peut effectuer dans le Sénat

ou la Narodna Skoupchtina un acte d'autorité publique. Nul ne peut entrer en armes dans le bâtiment du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina en dehors des personnes qui, réglementairement, portent les armes et se trouvent de service au Sénat ou à la Narodna Skoupchtina. » Ce pouvoir policier que la Constitution attribue aux Chambres est un principe traditionnel dans notre droit constitutionnel : en effet, cette prérogative a été reconnue au Parlement par toutes les Constitutions serbes antérieures, ainsi que par la première Constitution yougoslave, celle de Vidovdan 1921. Donc, les Chambres pourvoient elles-mêmes à leur propre sécurité intérieure. A cet effet, le ministre de l'Intérieur doit mettre à la disposition de chaque président un certain nombre de gendarmes, au début de chaque session, nombre qui est fixé par les présidents seuls, conformément aux règlements intérieurs des Chambres. Ces forces armées sont uniquement affectées au Sénat et à la Narodna Skoupchtina, et se trouvent placées sous la seule autorité de leurs présidents respectifs ; aucune autorité civile ou militaire ne peut donner des ordres à ces gardes, ils ne doivent en recevoir que du président de la Chambre.

Mais, si c'est le principe que les Chambres pourvoient elles-mêmes à leur sécurité, cela ne veut pas dire encore que le gouvernement n'a pas le droit de les secourir le cas échéant. En réalité, les présidents des deux Chambres peuvent faire appel à un renfort de force armée pour parer à des violences du dehors dont les Chambres seraient menacées. Dans de pareils cas, les présidents des Chambres devraient s'adresser au ministre de l'Intérieur et lui demander les forces supplémentaires. Pourraient-ils dans des cas urgents requérir la force armée d'une manière directe, c'est-à-dire sans passer par le ministre ? A cette question, nous répondrons par la négative : les présidents devraient même dans les cas urgents requérir la force armée par l'intermédiaire du ministre, étant donné que conformément à l'art. 69 de la Constitution, le Sénat et la Narodna Skoupchtina ne communiquent directement qu'avec les ministres.

A ce sujet, nous pouvons signaler ici la divergence avec le système français qui donne aux présidents du Sénat et de la Chambre des Députés le droit de requérir la force armée de toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Ils peuvent adresser directement les réquisitions à tous les fonctionnaires et les commandants militaires d'un grade quelconque et leur ordonner de se mettre, eux et leurs troupes, à la défense de l'Assemblée. Ainsi la dignité et l'indépendance des

Chambres ne souffrent point. Au contraire chez nous, chaque Chambre, pour se protéger par la force contre les agressions venant de l'extérieur, n'a qu'une issue : s'adresser au gouvernement.

e) Irresponsabilité et immunité parlementaire. — La Constitution de 1931 distingue d'une part l'irresponsabilité des membres de la Représentation Nationale en ce qui concerne leurs votes émis aux Chambres, leurs déclarations et leurs actes dans l'exercice de leur mandat, d'autre part leur immunité en ce qui touche leurs actes du dehors. Nous savons que ces immunités parlementaires mettent le député ou le sénateur dans une situation privilégiée par rapport aux actions judiciaires qui pourraient, aux termes du droit commun, être intentées contre lui. Ces privilèges, accordés aux membres de la Représentation Nationale, s'expliquent par la nécessité d'assurer aux parlementaires la pleine liberté dans l'exercice de leurs fonctions. Ils nous apparaissent comme une conséquence logique, renfermée toutefois dans des limites strictes, de l'indépendance du représentant de la nation.

La Constitution, dans son art. 74, al. 1, dispose qu'un sénateur ou député ne répond jamais pour le vote qu'il avait émis comme membre du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina. Le sénateur ou le député, qui représente la nation toute entière (art. 59, al. 1), juge seul de l'opportunité de son vote. La question est de savoir s'il est couvert par cette irresponsabilité absolue même dans le cas où il a émis un vote à la suite d'actes de corruption, fructueusement exercés sur lui ? Même à cette question, nous devons répondre par l'affirmative, étant donné que la portée de cet alinéa est absolument générale et ne comporte aucune réserve à l'irresponsabilité. Le texte constitutionnel est très clair : « ...ne répond jamais pour le vote... » ; en ce qui concerne le vote, son irresponsabilité est absolue et sans réserves. Mais les sénateurs ou les députés sont responsables, poursuit l'art. 74, devant le Sénat ou la Narodna Skoupchtina des déclarations qu'ils font et des actes qu'ils commettent dans l'exercice de leur mandat, soit aux séances des Chambres ou à celles des Commissions, soit enfin dans des missions ou fonctions spéciales dont ils ont été chargés par le Sénat ou la Narodna Skoupchtina. Si ces déclarations ou actes renferment un fait criminel, le sénateur ou le député en répond devant les tribunaux ordinaires, toutefois sous condition que le Sénat ou la Narodna Skoupchtina en donne l'autorisation. Ainsi nous voyons que, sans l'autorisation des Chambres, les membres du

Parlement ne sont responsables de leurs déclarations ou actes commis dans l'exercice de leur fonction, ni civilement ni pénalement. Ils en sont uniquement responsables devant les Chambres elles-mêmes qui possèdent, selon leurs règlements, un pouvoir disciplinaire sur eux. Au contraire pour les outrages, les diffamations ou les crimes, le sénateur ou le député en répond devant les tribunaux même sans l'autorisation préalable du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina (art. 74 in fine). Donc ici l'irresponsabilité est levée, et les poursuites sont admises expressément par la Constitution.

En effet, nous voyons que la Constitution de 1931 fait une graduation des actes des parlementaires au point de vue de la responsabilité. Elle consacre, d'abord, l'irresponsabilité absolue sans restriction pour le vote émis, ensuite elle descend vers l'irresponsabilité relative, concernant les déclarations et actes renfermant un fait criminel et où la poursuite devant les tribunaux de ce parlementaire coupable ne dépend que de la volonté de l'une ou de l'autre Chambre ; enfin, elle enlève cette irresponsabilité parlementaire pour les outrages, les diffamations et les crimes, détruisant ainsi ce privilège extraordinaire et mettant les membres du Parlement, à ce point-là, au même niveau que les autres citoyens.

Pour les actes commis en dehors de l'exercice du mandat, la Constitution reconnaît aux membres de la Représentation Nationale l'immunité parlementaire. Nous savons que l'immunité parlementaire est un privilège qui a pour objet de protéger le parlementaire contre les poursuites repressives motivées par des faits étrangers à sa fonction. L'immunité n'enlève pas la responsabilité, mais peut retarder les poursuites. L'art. 75, al. 1, dispose que « sans autorisation du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina, leurs membres ne peuvent être invités à répondre pour leurs délits quelconques commis en dehors de l'exercice de leur mandat, sauf en cas de flagrant délit criminel ou correctionnel. Mais, même dans ce dernier cas, le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, s'ils siègent, sont aussitôt avisés et donnent ou refusent l'autorisation de continuer la procédure pendant la durée de la session. » De là nous pouvons déduire que, l'immunité parlementaire couvre le sénateur ou le député non seulement pour les crimes ou les délits, mais aussi pour les contraventions de simple police, à la différence, par exemple, du système français où, en vertu de l'art. 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, l'inviolabilité parlementaire ne s'étend qu'aux crimes et délits et ne met pas obstacle aux poursuites pour contravention devant le tribunal de simple police.

Les règlements intérieurs des Chambres précisent que cette immunité ne couvre pas les parlementaires devant les poursuites civiles. L'action civile peut être intentée contre un sénateur ou député de la même façon que contre un simple citoyen. Nous y voyons également que l'immunité parlementaire n'existe pas en cas de flagrant délit. Un sénateur ou député pris au moment où il commet un délit criminel ou correctionnel peut être immédiatement arrêté, même sans l'autorisation de la Chambre. Dans ce cas, il ne peut pas exciper de sa qualité pour échapper à l'arrestation, c'est-à-dire au droit commun. Mais, même dans ce cas, la Constitution ajoute que si les Chambres siègent, elles sont aussitôt avisées et donnent ou refusent l'autorisation de continuer la procédure pendant la durée de la session. Il s'ensuit que les Chambres, si elles sont réunies, ont le droit de faire arrêter la procédure commencée, toutefois seulement pendant la durée de la session. Dès que la session serait clôturée, la procédure suivrait son cours, même sans l'autorisation de la Chambre. Cette règle peut être motivée par le soin de ne pas enlever un parlementaire du Parlement au cours du travail.

L'al. 2 du même article détermine le point de départ de cette immunité : « Le droit d'immunité du sénateur ou député part du jour de son élection ou de sa nomination. » L'immunité dure autant que le mandat, elle est permanente, donc elle n'est pas suspendue pendant les vacances parlementaires (1). Comme ce privilège commence le jour de l'élection, nous devons conclure qu'il couvre aussi bien les sénateurs ou députés dont les pouvoirs ne sont pas encore validés, ainsi que ceux qui n'ont pas encore prêté le serment prescrit.

« Si un citoyen devient sénateur ou député avant qu'une sentence exécutoire ait été prononcée contre lui pour une infraction, l'autorité qui enquête et instruit avisera le Sénat ou la Narodna Skoupchtina qui donnera ou refusera l'autorisation de continuer la procédure » (art. 75, al. 3). C'est une prérogative très importante que la Constitution confère aux Chambres : elles peuvent requérir la suspension des poursuites pour la durée du mandat. Bien plus, si le parlementaire est détenu (il s'agit ici de la détention préventive), le Sénat ou la Narodna Skoupchtina pourrait refuser l'autorisation de continuer la procédure, et ce parlementaire devrait être mis en liberté pro-

(1) En France l'immunité n'existe que pendant la durée des sessions (art. 14 de la loi du 16 juillet 1875).

visoire. Au contraire, les Chambres n'ont pas la possibilité de faire suspendre l'exécution d'une sentence exécutoire, laquelle a été prononcée contre le sénateur ou député avant son élection ou sa nomination.

Pour terminer, nous ajoutons qu'un membre du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina ne peut être tenu de répondre que du fait pour lequel l'immunité a été levée (art. 75, al. 4).

f) *Indemnité parlementaire.* — Les sénateurs et les députés reçoivent une indemnité qui a été déterminée par les règlements intérieurs des Chambres. Cette indemnité a été fixée à 200 dinars par jour. Postérieurement les Chambres, par leurs résolutions, augmentèrent cette indemnité à 300 dinars par jour. Elle est payée pendant les sessions, ainsi que pendant les interruptions de sessions, quand les Chambres s'ajournent. En plus, les règlements accordent aux parlementaires, qui n'habitent pas la ville où siègent les Chambres, des frais de déplacement pour le premier départ et le dernier retour, c'est-à-dire au début et à la fin de la période parlementaire. Ajoutons que les membres de la Représentation Nationale reçoivent des cartes de circulation de chemin de fer et de bateau (1^{re} classe) ; elles sont permanentes et gratuites.

Section V

ATTRIBUTIONS DES CHAMBRES

Après avoir exposé la composition, le fonctionnement, les privilèges et garanties du Sénat et de la Narodna Skoupchtina, nous allons aborder l'étude du rôle essentiel des Chambres législatives, qui est de faire les lois. Mais si c'est là l'attribution essentielle des Chambres, elles n'en sont pas moins investies de fonctions diverses qui, par leur importance méritent d'être mentionnées dans des paragraphes séparés. Nous étudierons ainsi successivement les attributions nombreuses des Chambres : attributions législatives, attributions en matière financière, attributions en matière des relations internationales, attributions de contrôle et enfin pétitions et actes administratifs.

§ 1. — ATTRIBUTIONS LEGISLATIVES

Les attributions législatives s'exercent par le droit d'initiative, ce'st-à-dire le droit de proposer les lois, et le droit de proposer les amendements aux différents projets.

Droit d'initiative et élaboration de la loi. — Le droit d'initiative est exercé conjointement par la Couronne et les membres de la Représentation Nationale. Le roi exerce le droit d'initiative comme nous l'avons vu plus haut (1), par l'intermédiaire des différents ministres. L'art. 63, al. 1, s'exprime à cet effet de la manière suivante : « Les projets de loi sont présentés, après autorisation royale, par les différents ministres » ; l'al. 2 du même article ajoute que « le droit de présenter une proposition de loi appartient à tous les membres de la Représentation Nationale, sous condition que cette proposition soit appuyée par écrit d'un cinquième (1/5) au mini-

(1) Voir *supra*, Titre IV, Chap. I.

mum des membres du Sénat et de la Narodna Skoupchtina ». Nous voyons que la Constitution de 1931 n'admet pas l'initiative individuelle, à la différence, par exemple, de la première Constitution yougoslave, celle de 1921 (art. 78 de la Constitution de 1921). Pour avoir la possibilité de déposer une proposition de loi, celui qui en prend l'initiative doit appuyer sa proposition de loi par les signatures d'un cinquième de la totalité des membres de l'une ou de l'autre Chambre. L'initiative individuelle est supprimée et remplacée par une initiative plurielle. Nous y voyons une restriction apportée, dans une certaine mesure, au droit d'initiative des membres du Parlement. Elle n'est aucunement défendable, posant, en effet, des barrières à un membre du Parlement qui voudrait déposer directement un projet de loi, sans être obligé de chercher l'appui d'un nombre déterminé de ses collègues, lequel pourrait facilement lui manquer, et paralyser par conséquent, son initiative.

De tout ce que nous avons dit, il y a donc lieu de faire une distinction entre les projets de loi présentés par le Gouvernement et les propositions de loi dues à l'initiative des membres de la Représentation Nationale. Ni les uns ni les autres ne doivent être motivés. En principe, les projets et les propositions de loi sont soumis à la même procédure. Les uns et les autres sont envoyés aux présidents du Sénat et de la Narodna Skoupchtina, qui, de leur côté, en avertissent immédiatement leur Assemblée respective. Aux termes des règlements des Chambres, les projets et les propositions de loi doivent être renvoyés à l'examen de la Commission permanente et compétente. Mais, sur la proposition du Gouvernement ou de cinq sénateurs ou dix députés respectivement, la Chambre a le droit d'élire une Commission spéciale et temporaire pour l'examen de ce projet ou proposition de loi (art. 53 des deux règlements). On pourrait croire de cette prescription, que l'envoi d'un projet ou proposition de loi à la Commission permanente et compétente est la règle, tandis qu'exceptionnellement et sur la demande d'un nombre déterminé de parlementaires on peut créer une Commission spéciale. En réalité, il n'en est rien. Cet article 53 est en contradiction avec l'article 17 des deux règlements, selon lequel les Commissions spéciales sont créées pour examiner les projets et les propositions de loi. En pratique, les Chambres ne tiennent pas compte des prescriptions de l'art. 53, mais se basent uniquement sur les dispositions de l'art. 17, et élisent des Commissions spéciales et temporaires pour l'examen des projets et propositions de loi.

Si, en principe et quant à la procédure, les projets et les propositions sont soumis au même régime, peut-être cependant peut-on trouver dans les règlements des Chambres quelques sévérités plus grandes pour les propositions de loi : l'art. 61 (des deux règlements) exige que les propositions de loi doivent être faites en forme de loi, c'est-à-dire divisées en articles ; au contraire, les projets de loi ne sont pas soumis à cette formalité. Le défaut de remplir cette condition de forme peut entraîner le rejet de la proposition de loi par la Chambre. D'autre part, les règlements introduisent une autre différence entre les projets et les propositions de loi : avant d'aborder la discussion d'une proposition de loi par une Chambre, cette proposition de loi peut être rejetée, sans discussion, à la demande motivée de la Commission compétente, tandis qu'un projet de loi ne peut être repoussé sur un simple rapport de la Commission.

L'élaboration législative comporte deux procédures parallèles et successives, une dans chaque Chambre. La loi nécessite en principe des manifestations identiques de volontés des deux Chambres, il faut que celles-ci arrivent à se mettre d'accord pour voter un texte rigoureusement identique. La Constitution a dû, dans le but d'empêcher le vote précipité des lois, déterminer avec prudence la marche à suivre en matière de procédure législative. A cet effet, elle prescrit, dans son art. 72, que « tous les projets et les propositions de loi doivent donner lieu à deux votes dans la même session avant d'être définitivement adoptés ». La raison principale en est d'empêcher les votes irréfléchis, et d'assurer le plus de garanties possible au moment de la confection des lois. Mais la Constitution n'indique pas le temps qui doit s'écouler entre les deux votes, et ne fixe pas le nombre de délibérations ou lectures qui doivent précéder le vote définitif. Cette lacune constitutionnelle a été comblée par les règlements intérieurs des Chambres, et de telle façon que les règlements ne respectent point le texte constitutionnel. En effet, ils fixent (art. 55 des deux règlements) qu'il doit y avoir trois votes : le vote sur le principe de la loi, le vote de chacun des articles du projet, et le vote de l'ensemble du projet tel qu'il a été adopté article par article. Les règlements établissent ainsi trois votes successifs, tandis que l'art. 72 de la Constitution n'en prévoit que deux. Nous devons immédiatement remarquer que ces trois votes prévus par les règlements sont trois votes différents et nullement identiques : le premier a lieu après la discussion générale sur l'ensemble du projet, il porte donc sur le principe même de

la loi ; le second a lieu après la discussion de chaque chapitre du projet, article par article ; le troisième vote sur l'ensemble du projet, a lieu immédiatement après l'adoption du dernier article du projet et sans discussion, si le projet n'est pas renvoyé à la Commission compétente pour être définitivement rédigé. Selon ces considérations, on peut douter de la constitutionnalité des règlements intérieurs des Chambres sur ce point, car, de deux choses l'une : ou les deux premiers votes, même différents, sont suffisants et alors le troisième est superflu et contraire à l'art. 72 de la Constitution, ou les deux votes prévus par cet article doivent être identiques et correspondre aux deux délibérations, et alors les trois votes différents prévus par les règlements sont contraires à l'esprit de l'art. 72 de la Constitution. Nous n'aurions pas insisté sur le nombre de votes nécessaires pour qu'un projet ou une proposition de loi soit accepté, si l'intervalle entre les votes avait été fixé, mais la Constitution et les règlements sont muets sur ce point. Une Chambre peut donc procéder aux trois votes dans la même journée et même en quelques heures ; aucun intervalle convenable entre ces votes n'existe. Nous pensons qu'un système prévoyant des intervalles donnerait plus de garanties contre les votes précipités des lois.

Avant de passer à la transmission d'une Chambre à l'autre d'un projet ou d'une proposition de loi voté par l'une d'elles, nous croyons nécessaire de dire quelques mots sur l'*urgence*. Les projets et les propositions de lois peuvent être déclarés urgents, et, comme tels, être soumis à une procédure sommaire. L'urgence peut être demandée par le Gouvernement ou le premier co-signataire, et cela par écrit. La Chambre décide de cette demande d'urgence dès que son Bureau la lui communique, toutefois après avoir entendu celui qui demande l'urgence. Si l'urgence est demandée pour une proposition de loi, le Gouvernement a le droit de donner son opinion. On envoie le projet ou proposition de loi déclaré urgent immédiatement à la Commission compétente, qui l'examine avant tous les autres. On indique à cette Commission dans quel délai le projet ou proposition de loi doit être étudié, et le rapport présenté. Passé ce délai, la Chambre peut procéder tout de suite à la discussion du projet, même si le rapport de la Commission n'est pas prêt. Le nombre d'orateurs dans les débats sur les projets ou propositions de loi déclarés urgents est limité : il n'y a qu'un orateur « pour » et un « contre ».

Les projets ou propositions de loi adoptés par une Chambre doivent être renvoyés à l'examen et à l'acceptation de l'autre.

L'art. 64 de la Constitution dispose à cet effet : « La proposition de loi (1) adoptée par la Narodna Skoupchtina est renvoyée à l'examen du Sénat, et inversement. Si la proposition de loi a été adoptée en totalité par la Narodna Skoupchtina et le Sénat, on estime que la Représentation Nationale a adopté cette proposition. S'il y a des changements ou amendements apportés au texte par le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, cette proposition de loi est renvoyée au Sénat ou à la Narodna Skoupchtina, on estime que la proposition a été acceptée par la Représentation Nationale ». La Constitution exige que les Chambres se mettent d'accord sur un texte absolument identique. Toute modification apportée au texte par une Chambre nécessite normalement l'approbation de l'autre. Donc, en principe, pour avoir une loi, il faut l'entente parfaite entre les assemblées législatives et, en outre, évidemment, la sanction royale.

Mais, si c'est en principe la règle, néanmoins une exception existe. Il se peut, en effet, qu'un projet ou une proposition de loi, voté par une seule Chambre, sur lequel l'accord n'a pas pu se réaliser et qui équivaut alors à une simple résolution, manifestation de la volonté d'une seule Chambre, devient tout de même une loi. En réalité, la Constitution, dans son art. 64 in fine dispose qu'« au cas où le Sénat ou la Narodna Skoupchtina ne se mettent pas d'accord sur l'acceptation d'une proposition (ou projet) de loi, en totalité ou en partie, on estime que la proposition de loi est repoussée et on ne peut plus en délibérer dans cette même session. Si le même cas se renouvelle dans la session suivante, le roi décidera de cette proposition de loi ». Donc, si l'entente parfaite n'a pas pu se réaliser après deux navettes, la Constitution décide que le projet ou la proposition de loi en question ne pourra être repris dans la même session. Enfin, si l'accord ne s'est pas réalisé dans la session suivante, la Constitution, dans ce cas, attribue une forte prérogative au chef de l'Etat : celle de transformer la décision d'une seule Chambre en loi. C'est le roi, en effet, qui entre alors en action et décide souverainement de ce projet ou proposition de loi, voté par une Chambre mais repoussé par l'autre dans deux sessions successives. Il en résulte que le roi peut promulguer dans ce cas soit le texte accepté par le Sénat, soit celui voté par la Chambre basse. Il peut, évidemment, ne sanctionner ni l'un ni l'autre.

Les projets et les propositions de loi votés par les Chambres

(1) Il faut y sous-entendre projet et proposition de loi.

ne deviennent des lois que lorsqu'ils ont été sanctionnés par le roi, comme nous l'avons vu plus haut. La loi sanctionnée reçoit sa forme obligatoire quinze jours après sa publication au *Journal Officiel*, si elle même n'en a pas disposé autrement. Le jour de la publication au *Journal Officiel* est compris dans ces quinze jours (art. 66, al. 2).

Le droit d'amendement. — Bien que ce droit ne soit pas inscrit dans le texte même de la Constitution, nous croyons nécessaire d'en donner, en raison de son importance, la réglementation telle qu'elle résulte des règlements intérieurs des Chambres. En effet, il faut distinguer trois sortes d'amendements : les amendements du Gouvernement, ceux présentés par la Commission compétente et les amendements proposés par les membres du Parlement. Tous les amendements sont renvoyés à la Commission compétente qui les discute ; elle peut les accepter ou les rejeter. Dans le premier cas, elle introduit le texte de cet amendement dans un projet ; dans le cas contraire, la Commission est obligée d'en faire une exposé à la Chambre. Si la Chambre ne décide pas autrement, on procède au vote des amendements rejetés, toutefois sous condition que le projet de la Commission soit repoussé. Les amendements ne doivent pas être motivés et peuvent être retirés jusqu'au moment du vote. Ajoutons que les trois catégories d'amendements se distinguent en ce que les deux premières (amendements du Gouvernement et ceux de la Commission) peuvent être proposés au cours de la discussion du projet article par article, tandis que les amendements des parlementaires doivent être déposés avant l'ouverture de la discussion générale sur l'ensemble du projet.

§ 2. — ATTRIBUTIONS EN MATIERE FINANCIERE

La Constitution de 1931 confère à la Représentation Nationale diverses attributions concernant la gestion des finances de l'Etat. En effet, c'est elle qui vote chaque année le budget de l'Etat ; elle établit les impôts et les contributions générales de l'Etat, et statue aussi sur les emprunts de l'Etat.

I. Le Budget. — L'initiative du budget appartient au gouvernement. Le projet de budget est soumis à la même procédure que les projets ou les propositions de loi. Présenté par le gouvernement, le budget est envoyé d'abord, aux fins d'examen, à la Commission financière de la Narodna Skoupchtina. En effet,

il y a à la Narodna Skoupchtina et au Sénat une Commission permanente spécialement chargée de la préparation du budget : la Commission des Finances. Le projet de budget est examiné, avant d'être porté devant chaque Chambre, par la Commission des Finances. Selon la Constitution, le budget est approuvé par la Représentation Nationale, ce qui signifie qu'une fois voté par la Narodna Skoupchtina, le projet de budget est transmis au Sénat. Dans les Chambres il y a, en réalité, comme pour les projets de loi, une discussion générale, une discussion chapitre par chapitre, et, enfin, le vote sur l'ensemble. Le budget voté par les deux Chambres est soumis à la sanction royale, et ensuite publié au Journal Officiel (1). Donc, le budget, en principe et quant à la procédure, est soumis au même régime que les projets de loi : il est voté, promulgué et publié dans la forme ordinaire des lois.

Cependant, nous devons ajouter immédiatement que la Constitution pose certaines règles spéciales pour le budget. D'abord le projet de budget est soumis à la Narodna Skoupchtina en premier lieu, et doit être voté par elle. Mais en quoi consiste exactement la prééminence en matière de budget de la Narodna Skoupchtina ? Avant de répondre à la question posée, nous devons mentionner que la prééminence financière de la Chambre basse, toujours consacrée par les Constitutions bicaméralistes, peut avoir une portée variable : tantôt c'est un simple droit de priorité admis au profit de la Chambre basse, appelée seulement à voter la première le budget ; ou, à ce droit de priorité consacré à l'actif de la Chambre basse s'ajoute l'interdiction du droit d'amendement budgétaire pour la Chambre haute (cette dernière n'aurait alors que la possibilité d'accepter ou de rejeter en bloc le budget voté par la Chambre basse, sans avoir le droit de l'amender) ; ou, enfin, la Chambre haute ne possède plus qu'un simple droit de veto et la Chambre basse peut passer outre son opposition. De ces trois variantes, la Constitution yougoslave a adopté la première : elle accorde en réalité un simple droit de priorité à la Narodna Skoupchtina, qui se manifeste seulement dans l'ordre de discuter le projet de budget. Autrement, les droits de la Narodna Skoupchtina et du Sénat, en ce qui concerne le budget, sont parfaitement

(1) Comme toutes les lois, le budget doit être publié au *Journal officiel*. Mais en pratique, sous prétexte d'impossibilité technique (tenant à la longueur) on se contente de publier la loi des finances, c'est-à-dire les différentes dispositions qui précèdent l'évaluation des chiffres des dépenses et des recettes.

égaux, aussi bien au point de vue des amendements qu'à l'égard de la décision définitive. En effet, le budget, pour être définitif, doit avoir l'approbation des deux Chambres, ce qui résulte en réalité de la disposition de l'art. 102, al. 1, selon laquelle « la Représentation Nationale approuve chaque année le budget de l'Etat qui n'est valable que pour une seule année ». Donc le texte constitutionnel ne comporte quant au budget aucune suppression ou limitation des droits du Sénat ; il ne formule qu'une seule dérogation au principe de l'égalité des Chambres : il faut que le budget soit d'abord voté par la Narodna Skoupchtina. Ensuite, il est renvoyé au Sénat qui le discute et l'amende dans la plénitude de ses droits de Chambre égale.

Le budget, qui est voté en forme de loi, se différencie des lois ordinaires par son caractère annuel ; il rentre dans le groupe des lois temporaires dont la durée est déterminée d'avance.

La Constitution établit dans son art. 1^{er}, al. 1, l'annuité du budget et prend certaines mesures pour garantir l'application de ce principe : le budget doit être soumis à la Narodna Skoupchtina dans un délai d'un mois au plus tard, à partir du jour de sa réunion en session ordinaire (art. 102, al. 2), et, d'autre part, cette session ne peut être clôturée avant que le budget de l'Etat n'ait été voté (art. 60, al. 3). Nous savons déjà que les Chambres se réunissent en session ordinaire le 20 octobre de chaque année, le budget doit être soumis à la Narodna Skoupchtina au plus tard le 20 novembre.

Cette même règle existait déjà sous la Constitution de Vidvotan. Mais la loi sur la comptabilité d'Etat (art. 2) (1), faisait coïncider l'année budgétaire avec l'année du calendrier, et il en résultait que la Narodna Skoupchtina d'alors devait voter le budget dans la période allant du 20 novembre au 31 décembre. C'était, en effet, un laps de temps trop court, qui ne permettait guère à la Narodna Skoupchtina de voter le budget à la date fixée. En réalité, elle recourait à la faculté que lui conférait la Constitution de voter des douzièmes provisoires pour un ou plusieurs mois. Cet article de la loi sur la comptabilité de l'Etat, qui fait coïncider l'année budgétaire avec l'année du calendrier, était souvent modifiée au cours des premières années après la création de l'Etat, par des lois des

(1) La loi sur la comptabilité d'Etat actuellement en vigueur (sauf certaines dispositions) est la loi serbe du 6 mars 1910, modifiée et amendée trois fois : le 27 juin 1921, le 22 janvier 1922 et le 31 juillet 1922.

finances successives. Ainsi les exercices des budgets de 1919/20 et 1920/21 ont été votés pour des périodes allant respectivement du 1^{er} juin au 20 mai ; en 1921 la période budgétaire durait du 1^{er} juin au 31 décembre (7/12) ; ensuite vient la période budgétaire du 1^{er} janvier au 31 juillet 1922 (7/12) ; l'exercice du budget de 1922/23 a été voté pour une période allant du 1^{er} août 1922 au 30 juin 1923 (11 mois) ; du 1^{er} juillet 1923, la période budgétaire s'étendit au 31 mars 1924 (9/12) (1). Ce système pratiqué était fort défectueux, entraînant de mauvaises conséquences à la suite des changements successifs des périodes budgétaires. Pour parer à ces inconvénients, la loi des finances pour 1924/25 (art. 290), a définitivement écarté la prescription de l'art. 2 de la loi sur la comptabilité de l'Etat, et a posé le principe que l'année budgétaire commencerait le 1^{er} avril d'une année et se terminerait le 31 mars de l'année suivante. A partir de ce moment, ce principe a toujours été observé. Il a trouvé aujourd'hui une consécration dans les règlements intérieurs du Sénat : en effet, l'art. 67 du dit règlement dispose que la discussion et l'acceptation définitive du projet de budget ainsi que de la loi des finances, doivent être réparties, au point de vue du temps, de façon que la Représentation Nationale puisse les approuver définitivement avant la fin du mois de mars. Donc le projet de budget, qui est présenté à la Narodna Skoupchtina au plus tard le 20 novembre de chaque année, doit être voté par la Représentation Nationale avant la fin du mois de mars. Les Chambres ont assez de temps pour examiner à fond le projet de budget, sans être obligées de recourir au système défectueux des douzièmes provisoires.

Le projet de budget présenté par le Gouvernement se distingue encore des projets de lois ordinaires en ce que la Narodna Skoupchtina ne peut pas augmenter les crédits proposés, mais elle peut les réduire ou les rejeter (art. 102, al. 3). Nous voyons que la Constitution n'y mentionne que la Narodna Skoupchtina. Faut-il comprendre cette prescription comme défendant uniquement à la Chambre basse d'augmenter les crédits proposés par le gouvernement, sans s'étendre au Sénat ? Non, certainement. Malgré ce mutisme de la Constitution en ce qui concerne le Sénat, nous devons dire que cette disposition constitutionnelle s'étend aussi bien au Sénat qu'à la Narodna Skoupchtina, puisque les Chambres ont les mêmes droits (sauf

(1) M. R. Todorovitch, *Commentaires et exécution de la loi sur la comptabilité de l'Etat*, Beograd 1926, p. 7.

simplement le droit de priorité de la Narodna Skoupchtina), en ce qui touche au budget, comme nous l'avons vu plus haut. Ni la Narodna Skoupchtina ni le Sénat n'ont le droit d'augmenter les crédits proposés par le gouvernement. Nous voyons donc que le droit d'amendement des Chambres à l'égard du budget est restreint. Ce droit d'amendement n'existe au profit des Chambres que dans l'intérêt de l'économie, c'est-à-dire dans la mesure où il a pour but de diminuer les dépenses envisagées par le gouvernement. Comme les Chambres n'ont pas le droit d'augmenter les crédits proposés, il faut dire qu'elles ont encore moins le droit de voter des dépenses nouvelles. Cette règle défendant aux Chambres législatives d'augmenter les crédits proposés par le Gouvernement se justifie hautement. On sait qu'elle vient du droit public anglais, et a pour but d'empêcher la tendance dépensière des parlementaires en vue de satisfaire les promesses faites à leurs électeurs.

Rappelons ici une disposition qui limite le pouvoir que l'art. 102, al. 3, donne aux Chambres de diminuer ou de supprimer les crédits proposés par le gouvernement : l'art. 49, al. 1, de la Constitution dispose que la liste civile du roi est fixée par la loi. Une fois fixée, cette liste ne peut être augmentée sans le consentement de la Représentation Nationale, ni diminuée sans l'assentiment du roi.

La Constitution poursuit ensuite que « le budget est approuvé par chapitres (art. 102, al. 4), et ajoute immédiatement que « les reliquats d'un chapitre budgétaire ou d'une année budgétaire ne peuvent pas être employés à combler les déficits d'un autre chapitre ou d'une autre année budgétaire sans l'approbation de la Représentation Nationale » (art. 102, al. 6). Par ces deux dispositions, elle consacre le principe de la spécialité. Les virements sont interdits : des crédits déterminés sont impérativement affectés à des catégories définies de dépenses, de telle sorte que le gouvernement n'a pas le droit, sans le consentement de la Représentation Nationale, d'utiliser pour une catégorie quelconque des crédits affectés à une autre. Sans cette défense pour le gouvernement d'effectuer des virements, l'approbation par chapitre du budget par la Représentation Nationale équivaldrait, en effet, à une approbation en bloc.

L'art. 103 de la Constitution donne à la Représentation Nationale la faculté de voter des douzièmes provisoires pour un ou plusieurs mois. Le principe de la spécialité est applicable aussi aux douzièmes provisoires, ce qui nous amène à dire que ce principe vaut non seulement quand il s'agit de l'approbation du nouveau budget, mais aussi quand il faut proroger le bud-

get de l'exercice précédent. Cette disposition constitutionnelle se comprend aisément, étant donné que, sans le budget, la vie publique serait complètement arrêtée. Donc, pour la prorogation du budget de l'exercice précédent, la règle est que l'autorisation de la Représentation Nationale est indispensable. Mais nous devons ajouter immédiatement que cette règle comporte néanmoins une exception : le même article dispose que « si la Narodna Skoupchtina est dissoute avant d'avoir statué sur le budget, le budget de l'exercice précédent est prorogé par décret pour quatre mois au maximum. Si même dans ce délai le budget n'est pas établi, le budget peut être prorogé jusqu'à la fin de la nouvelle année budgétaire par un décret royal ». Dans ce cas exceptionnel, la Constitution autorise le pouvoir exécutif à proroger le budget, évidemment toujours dans le même but d'éviter l'arrêt complet des services publics. Selon l'opinion de l'éminent professeur M. Sl. Yovanovitch, que nous partageons également, cette prorogation du budget par ukase se différencie en un point de la même opération faite par la Représentation Nationale. Si c'est la Représentation Nationale qui proroge le budget, elle peut approuver de nouveaux crédits qui n'étaient pas contenus dans le budget précédent ; au contraire, lorsque le gouvernement proroge le budget, il est strictement lié par les crédits du budget précédent : il ne peut autoriser aucun crédit nouveau (1).

Pour terminer avec le budget, mentionnons encore qu'en même temps que le budget, le compte définitif du budget du dernier exercice doit être soumis à la Narodna Skoupchtina aux fins de vérification et de ratification (art. 102). Tandis que le budget est présenté par le Gouvernement, le compte définitif du dernier exercice doit être soumis à la Représentation Nationale, avec les observations de la Cour des Comptes, dans le délai d'une année au maximum, à compter du jour de la clôture de chaque exercice budgétaire (art. 107, al. 6). Ces dispositions renferment, en effet, le principal moyen de contrôle des Chambres sur l'exécution du budget.

II. *L'Impôt*. — Nous avons indiqué plus haut, qu'en outre du pouvoir de voter le budget et de vérifier le compte définitif du dernier exercice, la Représentation Nationale a seule, aux termes de l'art. 104, al. 1, le droit d'établir les impôts et les contributions générales de l'Etat (2). Donc, l'impôt ne peut être exigé

(1) En ce sens : M. Sl. Yovanovitch, ouvr. cit. p. 275.

(2) Le nom de contributions générales sert à désigner les prestations en nature ou en argent.

des citoyens qu'avec le consentement de leurs représentants élus. La loi des finances reproduit annuellement la défense d'exiger des impôts ou des contributions générales autres que ceux qui sont autorisés par les lois, en prévoyant des sanctions applicables à tous les fonctionnaires qui feraient le contraire.

III. *L'emprunt.* — Le même article de la Constitution confère à la Représentation le droit de statuer sur les emprunts de l'Etat : « Le Gouvernement est tenu de soumettre à la Narodna Skoupchtina le compte rendu approuvé par la Cour des Comptes établissant que les contrats d'emprunt ont été conclus et exécutés conformément à la loi » (art. 104, al. 2). Cette disposition de l'emprunt est, en effet, liée à la fixation de l'impôt, puisque l'emprunt peut entraîner la création de nouvelles charges pour les contribuables.

§ 3. — *ATTRIBUTION EN MATIERE DES RELATIONS INTERNATIONALES*

En principe, dans les relations internationales, le pays est représenté par le roi seul. Aux termes de la Constitution, c'est le roi qui conclut les traités avec les Etats étrangers, déclare la guerre, conclut la paix, etc. A première vue, on pourrait croire à un droit absolu et sans limite de la Couronne en cette matière, mais nous allons voir que ce droit est limité par l'obligation d'obtenir le consentement de la Représentation Nationale.

En ce qui concerne les traités internationaux, la Constitution dispose que « le roi conclut les traités avec les Etats étrangers, mais pour la ratification de ces traités, l'approbation de la Représentation Nationale est nécessaire » (art. 65). La règle est ainsi que pour la ratification des traités, l'assentiment préalable du Parlement est nécessaire. Cette même disposition a été contenue dans la Constitution de Vidvotan (art. 79 de la Constitution de 1921). Au contraire, sous la Constitution antérieure serbe de 1903, le roi avait, dans ses rapports avec l'étranger un pouvoir presque absolu : le consentement de la Narodna Skoupchtina n'était, en réalité, exigé que pour la ratification des traités de commerce, et des traités qui auraient pour conséquence la restriction des droits civils et politiques serbes (art. 52 de la Constitution de 1903). Or, tandis que dans l'ancienne Serbie le Chef de l'Etat était un maître presque

absolu et seul compétent en cette matière, au contraire, depuis la création du nouvel Etat, et sous les deux Constitutions yougoslaves, la Représentation Nationale est, à côté du roi, un facteur constitutionnel dans le domaine des traités internationaux. Le roi conclut les traités et les ratifie, mais seulement avec le consentement préalable de la Représentation Nationale, ou, autrement dit, il ne peut ratifier que les traités acceptés par le Parlement.

Mais, à cette règle, la Constitution prévoit, dans le même article, une exception : « Pour la ratification des conventions purement politiques, l'approbation préalable de la Représentation Nationale n'est pas nécessaire » (art. 65). Sous cette expression de conventions purement politiques, il faut entendre les alliances entre les Etats, et même les conventions militaires qui pourraient, à titre accessoire, faire partie d'une convention politique. Ces conventions peuvent être conclues sans que l'obligation existe de mettre au courant la Représentation Nationale. Cette disposition constitutionnelle qui favorise la diplomatie secrète, est certainement condamnable. En réalité, les conventions politiques sont des plus dangereuses. L'histoire nous montre assez d'exemples où ces conventions ont provoqué des contre-conventions, et ainsi deux systèmes adverses s'affrontaient, et il suffisait d'événements plus ou moins importants pour provoquer une guerre. Vu l'importance de ce genre de conventions, nous croyons que la participation de la Représentation Nationale à la conclusion des conventions politiques serait la plus nécessaire, et assurerait complètement le contrôle démocratique sur la conduite des affaires extérieures.

Cependant, il faut tenir compte de certaines exceptions prévues par la Constitution, qui atténuent cette règle selon laquelle la Représentation Nationale est écartée de la conclusion des conventions purement politiques. Ainsi doit être soumise à l'approbation préalable de la Représentation Nationale avant d'être ratifiée, une convention autorisant une armée étrangère à occuper le territoire du Royaume où à le traverser (art. 65, al. 2). De même, la convention qui aurait pour objet de prendre au service de l'Etat une armée étrangère, ou de mettre l'armée nationale au service d'un Etat étranger nécessite l'approbation du Parlement (art. 113). Par cette disposition on a certainement visé les conventions qui auraient envisagé l'emploi de l'armée nationale dans les affaires intérieures d'un Etat étranger, ainsi que l'emploi d'une armée étrangère dans les affaires intérieures de notre Etat.

D'autre part, la Constitution accorde encore à la Représentation Nationale deux pouvoirs très importants en la matière : 1° son consentement préalable est nécessaire pour que le roi devienne, en même temps, le Chef d'un autre Etat (art. 33) ; et, 2° le territoire national ne peut être ni aliéné ni échangé sans l'approbation de la Représentation Nationale (art. 65, al. 4). Remarquons ici qu'aucune autorisation préalable du Parlement n'est exigée pour l'acquisition de nouveaux territoires.

En ce qui concerne la déclaration de guerre, suivant le texte constitutionnel, il faut distinguer entre la guerre défensive et la guerre offensive. En cas de guerre défensive, c'est-à-dire si la guerre est déclarée au pays ou s'il est attaqué, c'est le roi qui est seul compétent pour commander l'ouverture des hostilités. Au contraire, en cas de guerre offensive, autrement dit, si le pays n'est pas attaqué ou n'est pas l'objet d'une déclaration de guerre de la part d'un autre Etat, la Représentation Nationale entre en action, son assentiment préalable est indispensable pour la déclaration d'une guerre offensive.

La Constitution est muette, d'autre part, sur les droits du Parlement en ce qui touche à la conclusion de la paix. Elle exprime simplement que c'est le roi qui conclut la paix (art. 31). Faut-il comprendre ce mutisme de la Constitution comme accordant un droit absolu au Chef de l'Etat de décider souverainement, sans aucune immixtion de la Représentation Nationale ? Nous répondrons par la négative. Il est nécessaire de rapprocher cette disposition constitutionnelle de celle de l'art. 65, d'après laquelle l'assentiment de la Représentation Nationale est nécessaire pour la ratification des traités internationaux, les conventions purement politiques étant exceptées. Le rapprochement de ces deux textes nous permet de distinguer d'une part, les traités de paix purement politiques, ceux qui rétablissant le *statu quo ante bellum*, par exemple, et que le roi peut ratifier sans les soumettre à l'approbation du Parlement, et, d'autre part, les traités de paix comportant des clauses de cession ou d'échange de territoire et qui, pour être ratifiés, doivent être obligatoirement soumis à l'approbation de la Représentation Nationale. Or, suivant la nature d'un traité de paix, l'approbation des Chambres est nécessaire ou non.

Pour terminer, signalons un traitement spécial réservé par la Constitution à certains traités, et indiqué dans l'al. 3 de l'art. 65 : « La Représentation Nationale peut, lorsque le besoin de l'Etat l'exige, autoriser par avance le Conseil des Ministres à édicter des mesures pour l'application immédiate

de la convention proposée ». Il s'agit ici d'une autorisation préalable que le Parlement peut donner au Conseil des Ministres pour l'application d'une convention non encore ratifiée. Cette disposition constitutionnelle vise les traités de commerce (dont l'élaboration est en cours) qui prévoient l'augmentation des tarifs douaniers. Pour empêcher l'entrée des marchandises en masse avant l'application des nouveaux tarifs, le Gouvernement peut édicter des mesures pour permettre d'appliquer par anticipation les tarifs douaniers que le traité doit établir, à condition, bien entendu, de rembourser les droits perçus en plus, si la mesure se trouvait rapportée du fait du rejet du traité par la Représentation Nationale.

§ 4. — *ATTRIBUTIONS DE CONTROLE*

La Constitution de 1931 accorde à la Représentation Nationale plusieurs moyens de contrôler effectivement le travail du gouvernement : l'art. 68 autorise tout membre de la Représentation Nationale à adresser des questions et interpellations aux ministres; l'art. 67 confère au Parlement le droit d'enquête et d'investigation dans les questions purement administratives. A ces moyens de contrôle, nous pouvons ajouter la discussion du budget qui offre aux parlementaires l'occasion de juger la politique du gouvernement. Nous examinerons successivement les trois modes d'exercice du contrôle parlementaire : la question, l'interpellation, l'enquête. Des prescriptions détaillées concernant les questions, les interpellations, les enquêtes et les investigations sont contenues dans les règlements intérieurs des Chambres.

Les questions. — Les sénateurs et les députés ont le droit, conformément à l'art. 60 de la Constitution, de poser des courtes questions aux ministres. Elles sont inscrites et envoyées aux ministres par l'intermédiaire du président du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina. Le parlementaire qui pose une question, rédige sommairement les points sur lesquels il exige la réponse. Le ministre lui répond par écrit, si le parlementaire qui questionne n'a pas expressément mentionné son désir d'obtenir une réponse orale. Les réponses orales sont données au commencement des séances et avant de passer à l'ordre du jour. En ce qui concerne les réponses écrites, elles sont envoyées aux parlementaires par l'intermédiaire du président de l'une ou de l'autre Chambre, et ne sont pas lues à

la séance. Au contraire, les réponses orales sont données dans l'une des deux Assemblées, mais aucune discussion ne peut être ouverte. En effet, après la réponse du ministre, le parlementaire-questionneur ne peut parler qu'une fois en demandant quelques explications au ministre et faire une déclaration s'il se contente ou non de la réponse qui lui a été faite. Ce discours ne peut dépasser 5 minutes.

La question se pose de savoir à quel moment le ministre doit répondre. Sous la Constitution de Vidovdan et conformément au règlement intérieur de la Narodna Skoupchtina d'alors, les réponses écrites devaient être données dans un délai de huit jours, tandis que pour les réponses orales, le délai était fixé à trois jours. Exceptionnellement, un délai d'un mois était accordé au ministre s'il déclarait que ce laps de temps lui était nécessaire pour recueillir les renseignements. (1). Au contraire, aujourd'hui ces délais n'existent plus. Les règlements intérieurs des Chambres reproduisent simplement le texte constitutionnel, selon lequel les ministres sont tenus de répondre dans la même session (art. 68). Donc la réponse ministérielle n'est plus liée à aucun délai, et il peut répondre à la question posée quant il le juge opportun, toutefois avec cette seule restriction de répondre avant la clôture de ladite session. Ce grand délai qu'est en réalité la session, accordé aux ministres pour répondre aux questions est dangereux, étant donné que ce laps de temps, sans doute trop long, permet aux ministres de répondre à un moment où la question a déjà perdu de son intérêt.

Les interpellations. — Les interpellations sont des moyens très énergiques que la Constitution confère aux Chambres d'exercer leur droit de contrôle sur le Gouvernement. Elles sont écrites, et sont présentées au président du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina qui, de son côté, les envoie aux ministres compétents et en informe la Chambre à la première réunion. Les interpellations ayant été établies dans l'intérêt général, les réponses sont orales, étant donné que la discussion s'ouvre, et ne peuvent être faites qu'au Sénat ou à la Narodna Skoupchtina. Le droit d'interpeller est individuel; il appartient à chaque sénateur et à chaque député qui l'exerce en son nom; les Chambres ne peuvent pas leur enlever ce droit.

Pour la discussion des interpellations, un seul jour dans la

(1) M. N. Yovanovitch, ouvr. cit. p. 164.

semaine est désigné. Si la Narodna Skoupchtina ou le Sénat n'en décide pas autrement, ce jour destiné aux interpellations sera le jeudi. Chaque Chambre peut, si le besoin s'en présente, désigner un jour supplémentaire pour la discussion des interpellations, mais toutefois sous condition que la discussion du budget soit déjà terminée. Aux séances qui sont désignées pour la discussion des interpellations, cette discussion commence immédiatement avec le passage à l'ordre du jour (art. 74 des deux règlements).

Les ministres sont obligés de répondre aux interpellations au cours de la même session (art. 68 de la Constitution). Les règlements intérieurs des Chambres reproduisent textuellement cette disposition constitutionnelle, sans y apporter des délais plus brefs.

L'interpellant peut demander la priorité pour son interpellation. Dans ce cas, le président en informe le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, et la Chambre en décide sans discussion. Ajoutons que le Gouvernement a toutefois le droit d'être entendu avant que la décision ait été rendue (art. 73 des deux règlements). En principe, les dates de discussion des interpellations sont fixées d'après leur ordre d'inscription au Bureau de la Chambre. Exception est faite pour les interpellations auxquelles la Chambre a accordé la priorité. Une interpellation peut être retirée de l'ordre du jour sur la demande du ministre interpellé ou de l'interpellant, et après une décision de la Chambre. La Chambre en décide sans discussion, après avoir entendu le ministre interpellé et l'interpellant, mais en même temps, elle fixe la séance prochaine à laquelle l'interpellation en question viendra à l'ordre du jour, et elle primera toutes les autres.

D'autre part, on considère en pratique que l'interpellation est retirée de l'ordre du jour, lorsqu'au jour fixé pour la discussion le parlementaire-interpellant est absent sans congé régulier. Mais l'interpellant a le droit de désigner par l'intermédiaire du Président de la Chambre, et 24 heures avant l'ouverture de la discussion sur son interpellation, un de ses collègues qui aurait pour tâche de le remplacer. Au cas où l'interpellation est signée de plusieurs parlementaires, les règlements ne permettent qu'à un seul signataire de prendre la parole. C'est en général le premier, à moins que les co-signataires de l'interpellation n'en aient disposé autrement. Ce signataire peut prendre la parole avant le ministre pour motiver son interpellation, avec le droit, évidemment, de parler même après la réponse ministérielle. La séance du Sénat ou de la

Narodna Skoupchtina ne peut être clôturée avant que les débats sur cette interpellation ne soient terminés. Si le ministre interpellé ne vient pas le jour de la discussion, l'interpellation sera remise en premier lieu à chacune des séances prochaines destinées aux interpellations.

La discussion d'une interpellation se termine par le vote d'un ordre du jour simple ou motivé. Ajoutons que l'interpellant peut purement et simplement retirer son interpellation jusqu'au moment où les ordres du jour sont soumis, à propos de cette interpellation, au Sénat ou à la Narodna Skoupchtina (art. 78 des deux règlements).

Les traits caractéristiques de ces prescriptions concernant le droit d'interpellation sont, en effet, la limitation des débats provoqués par les interpellations et la désignation d'un seul jour (exceptionnellement deux jours), destinés à la discussion des interpellations, ainsi que la possibilité pour le ministre interpellé de ne répondre que quand il le jugera opportun, toutefois avec cette seule restriction de répondre au cours de la même session. Pour comprendre ces mesures prévues par les règlements, quelques explications d'ordre général s'imposent. Si le droit d'interpellation est une puissante arme de contrôle conférée aux membres du Parlement, il faut reconnaître aussi qu'en pratique il pourrait présenter certains dangers. Il se peut que les interpellations soient mal fondées et dirigées uniquement contre le gouvernement. Elles feraient perdre alors dans de vains débats un temps précieux au Parlement, et le détourneraient de son œuvre principale, œuvre législative. Pour remédier à la multiplicité des interpellations, les règlements des Chambres ont limité la durée des discussions qu'elles provoquent et ont décidé qu'on ne les discuterait qu'un seul jour par semaine. Mais cette limitation introduite par le règlement, à côté de ses avantages, présente néanmoins des inconvénients. Elle rend impossible une discussion détaillée puisque les débats doivent être terminés en une seule séance. Souvent il est nécessaire que le ministre s'explique longuement sur les questions posées et il y aurait parfois grand avantage à recueillir les avis des membres du Parlement. Nous croyons qu'on pourrait facilement éviter ces inconvénients de la limitation en introduisant dans les règlements un texte qui permettrait à la Chambre de renvoyer par un vote la discussion à un jour qu'elle fixerait elle-même.

Le second trait caractéristique est la possibilité pour le ministre interpellé de retarder la réponse jusqu'à la fin de la session parlementaire, et cela par le simple mode de s'absen-

ter le jour des interpellations. Un délai plus court serait absolument nécessaire, étant donné que dans la majorité des cas le retard de la réponse équivaut à l'enterrement de l'interpellation. Rappelons que sous le régime de la Constitution de Vidovdan le règlement prescrivait un délai de deux mois au maximum dans lequel le ministre interpellé devait répondre. Concluons que cette possibilité donnée au ministre interpellé de répondre dans la même session sans un délai plus court, fait souffrir le contrôle parlementaire.

Droit d'enquête et d'investigation. — La Constitution de 1931 confère à la Représentation Nationale le droit d'enquête et d'investigation en matière électorale et dans les questions purement administratives (art. 67). Par droit d'enquête il faut entendre le droit pour les Chambres de recueillir les renseignements qui leur sont nécessaires, concernant une question quelconque, par exemple l'élaboration d'une loi. Le droit d'investigation est le droit pour les Chambres d'instruire et d'établir les irrégularités ou fautes commises. La Constitution marque une grande différence entre le droit d'enquête et le droit d'investigation. Tandis que le droit d'enquête est un droit des plus larges, sans aucune restriction ni dans la Constitution ni dans les règlements, permettant ainsi aux Chambres de demander les renseignements sur les objets les plus divers, au contraire le droit d'investigation n'est reconnu aux Chambres que sur des questions strictement déterminées par la Constitution, en matière électorale et les questions purement administratives.

Ce droit d'investigation conféré aux Chambres en matière électorale se comprend aisément, étant donné que les Chambres sont les juges de la régularité des élections de leurs membres. Le droit d'investigation permet aux Chambres de contrôler cette régularité. Il appartient aussi aux Chambres en ce qui concerne les actes purement administratifs, c'est-à-dire les Chambres peuvent procéder aux investigations pour découvrir les fautes ou les irrégularités des organes administratifs, mais non les actes judiciaires. Il en résulte que si à la suite d'une irrégularité administrative une instruction judiciaire est ouverte, l'instruction parlementaire ne peut plus avoir lieu, elle devient inutile puisque son but était d'établir l'irrégularité ou la faute et d'en saisir la justice si besoin était.

Pour les enquêtes et les investigations, les Chambres désignent des Commissions temporaires spéciales. Les règlements intérieurs des Chambres confèrent à ces Commissions tous les droits que les lois donnent aux juges d'instruction. Les Com-

missions peuvent entendre les témoins et les experts, exiger des administrations divers documents et dossiers, et, s'il est nécessaire, envoyer quelques uns de leurs membres faire une instruction sur les lieux. Ces droits d'instruction, conférés aux Commissions compétentes par les règlements intérieurs, peuvent être restreints par les Chambres elles-mêmes (art. 123 des deux règlements). Une Chambre peut toujours restreindre, par sa décision spéciale, les droits des Commissions d'enquête ou d'investigation, mais ne peut pas leur attribuer plus de droits que les règlements intérieurs de la Chambre leur en confèrent.

Nous terminerons en disant que le droit d'enquête ou d'investigation, tel qu'il fonctionne actuellement, est lié au droit d'interpellation. C'est souvent à la suite d'une interpellation que l'une des Chambres prescrit l'ouverture d'une enquête ou d'une investigation.

§ 5. — *PETITIONS. — ACTES ADMINISTRATIFS*

La Constitution reconnaît à tous les citoyens le droit de pétition, dans les termes suivants : « Les citoyens ont le droit de pétition. La pétition peut être signée d'une ou de plusieurs personnes, ainsi que de toute personne morale. Les pétitions peuvent être adressées à toutes les autorités sans distinction » (art. 14). Nous voyons que la Constitution ne confère pas explicitement aux Chambres législatives le droit de recevoir les pétitions, mais les Assemblées législatives étant des autorités elles peuvent en recevoir. D'ailleurs, la Constitution est à ce point clairement complétée par les règlements intérieurs des Chambres, qui contiennent une réglementation détaillée concernant la recevabilité des pétitions et leur examen.

La Constitution ne parle, dans son art. 14, que des pétitions; les règlements intérieurs des Assemblées distinguent au contraire les demandes ou pétitions et les plaintes des particuliers contre les actes des autorités. Par les pétitions, les particuliers ont pour but d'obtenir en leur faveur quelque chose que les lois existantes ne leur accordent pas; ils essayent de provoquer l'élaboration d'une loi spéciale en leur faveur en vue d'obtenir une satisfaction à laquelle, selon les lois existantes, ils n'auraient aucun droit. Les plaintes, au contraire, signalent aux Chambres des préjudices matériels causés par des actes irréguliers des services publics.

Dans le Sénat et la Narodna Skoupchtina, il existe une Commission permanente spécialement chargée de recevoir les péti-

tions et les plaintes, de les examiner, et de proposer les solutions possibles. En principe, toutes les pétitions et plaintes, si elles satisfont les conditions de forme (être écrites, être signées par tous les demandeurs ou ceux qui se plaignent, que toutes les signatures soient attestées par une autorité d'Etat, être enfin, écrites en style poli), sont envoyées, par l'intermédiaire du président de la Chambre, à la Commission compétente. Si les pétitions et les plaintes concernant un projet de loi ou une autre question qu'on examine déjà dans une Commission temporaire, elles y seront immédiatement envoyées (art. 80 et 81 des deux règlements). D'autre part, la Commission compétente peut trouver qu'une pétition ou plainte doit être envoyée au ministre compétent; c'est alors le ministre qui en décide. De plus, il y a des pétitions et des plaintes que les Chambres doivent renvoyer au ministre compétent, ce sont celles qui sont de la compétence d'un ministre et n'ont pas passé devant lui avant d'arriver aux Chambres (art. 82 des deux règlements).

Comme c'est la Commission compétente qui décide quelles sont les pétitions ou plaintes qui viendront devant l'Assemblée, les règlements intérieurs des Chambres prescrivent certaines dispositions de contrôle du travail de ces Commissions. Dans des comptes-rendus mensuels, ces Commissions doivent exposer leurs décisions concernant les pétitions ou les plaintes, et les motifs pour lesquels elles refusent de les soumettre à la décision du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina. Chaque sénateur ou député a le droit de demander, dans un délai d'un mois à partir du jour où la décision de la Commission compétente a été imprimée, qu'un exposé en soit fait à la Chambre. Les règlements intérieurs disposent, en outre, que pour les pétitions et les plaintes que la Commission compétente trouve nécessaire de soumettre à la Chambre, elle doit faire un exposé comme pour les projets ou propositions de loi. Ce texte peut être rédigé sous forme d'une loi pour la sanction royale, ainsi qu'en forme de résolution, par laquelle la Chambre renvoie la pétition ou la plainte à l'examen et à la décision du ministre compétent.

Les demandes sont, dans la majorité des cas, formulées par des personnes qui prient les Assemblées législatives de leur reconnaître les années passées au service de l'Etat et que les lois ne prennent pas en considération pour les droits à la retraite. Elles proviennent encore de certains villages qui désirent se séparer d'une commune et se rattacher à une autre, ou faire une nouvelle commune, ainsi que de deux communes

qui veulent s'unir. Au contraire, les plaintes ne sont pas très usitées en pratique, car les intéressés ont plus d'avantages à s'adresser aux tribunaux administratifs où ils auront des chances d'être dédommagés, plutôt qu'au Parlement, étant donné que le principe de la séparation des pouvoirs empêche le Parlement de réparer un acte irrégulier de l'Administration. Le Parlement ne peut, en effet, que rendre une résolution pour blâmer l'acte irrégulier, mais nullement l'annuler.

La Narodna Skoupchtina, selon la Constitution, s'occupe aussi des actes du pouvoir exécutif. Ainsi, c'est la Chambre basse qui est chargée d'élire le président et les membres de la Cour des Comptes sur une liste de candidats dressés par le Conseil d'Etat et qui comprend deux fois plus de candidats qu'il n'y a de places vacantes (art. 107, al. 2). Remarquons que cette immixtion du pouvoir législatif, en ce qui concerne la nomination des membres de la Cour des Comptes, est, en effet, une dérogation au principe de la séparation absolue des pouvoirs, étant donné que la nomination de tous les fonctionnaires doit appartenir au pouvoir exécutif.

TITRE V

Le Pouvoir Exécutif

La Constitution de 1931 confère au roi le pouvoir exécutif. Le chef de l'Etat l'exerce effectivement par l'intermédiaire de ses Ministres, et selon les prescriptions de cette Constitution (art. 27 de la Constitution). Nous nous sommes proposé d'étudier d'abord les pouvoirs du roi, ensuite nous déterminerons les attributions des ministres.

Chapitre I

LE ROI

Avec l'idée d'avoir une image plus claire, nous avons étudié plus haut, lorsque nous avons traité du pouvoir législatif, les attributions que la Constitution a conférées au roi en matière législative. Il nous reste à examiner différentes questions concernant la Couronne; la succession au trône, le remplacement du roi et la Régence, les prérogatives du roi et de la famille royale. Avant d'aborder l'étude des pouvoirs royaux, nous examinerons ces diverses questions.

Section I

LA SUCCESSION AU TRONE

La Constitution détermine la succession au trône dans les termes suivants : « Alexandre 1^{er} de la dynastie de Karageorges, règne dans le Royaume de Yougoslavie. Au Roi Alexan-

dre succèdera sa descendance mâle dans l'ordre de primogéniture » (art. 36). La succession au trône est, en effet, la succession au pouvoir. Comme ce pouvoir est indivisible, au trône vacant succèdera un seul des descendants mâles du roi, et cela dans l'ordre de primogéniture. Le premier né prime les autres, et devient prince héritier. Il succède, lui et toute sa descendance mâle, avant les autres, c'est-à-dire si le prince héritier mourait avant d'être arrivé au trône, sa descendance mâle y serait appelée. Autrement dit, tant que la ligne directe du prince héritier n'est pas épuisée, ses frères ne seront pas appelés au trône. Au contraire, au moment où sa ligne serait épuisée, on ferait appel au second fils du Roi Alexandre et à sa ligne directe; si le même cas se renouvelait, on appellerait le troisième fils, etc... Donc nous voyons que la succession au trône se fait par ordre de primogéniture et entre les lignes : la ligne de l'aîné prime la ligne du cadet.

Si le roi n'a pas de successeur mâle, il désignera lui-même son héritier dans la ligne collatérale (art. 37). C'est le roi qui décide du choix de son héritier. Au contraire la Constitution de Vidovdan (1921) exigeait, dans ce cas, que la désignation de l'héritier soit approuvée par la moitié plus un du nombre total des membres de l'Assemblée Nationale (art. 56, al. 2 de la Constitution de Vidovdan). Tandis que sous la Constitution de Vidovdan le concours du Parlement était nécessaire, sous la Constitution actuelle, le roi en décide seul. Nous devons immédiatement ajouter que, malgré cette liberté à première vue complète de nommer son héritier, le roi est néanmoins lié dans sa prérogative. D'abord le droit de succession au trône n'appartient, selon la Constitution, qu'à la descendance mâle: donc les descendants femmes en sont exclus ainsi que leurs propres descendants mâles ou femmes. Expliquons ceci: au roi ne pourrait pas succéder au trône comme héritier le fils de sa fille; ce petit-fils ne pourrait pas succéder au trône directement puisqu'il est descendant d'une femme qui est exclue de la succession au trône avec toute sa descendance; il ne pourrait non plus être désigné comme héritier par le roi, car le droit de désignation ne s'étend qu'à la ligne collatérale, tandis que ce petit-fils appartient à la ligne directe. D'autre part, le roi ne pourrait pas désigner non plus comme héritier un membre de la maison royale qui ne fait pas partie de la dynastie. En effet, il ne faut pas confondre la maison royale avec la dynastie. La maison royale comprend les parents plus ou moins proches du roi, tandis que les membres de la dynastie sont les descendants légitimes de son fondateur. Par exemple : la Cons-

titution de Vidovdan, qui prenait à juste titre pour fondateur de la dynastie régnante le feu Roi Pierre I^{er} Karageorgevitch, excluait par là même de la dynastie le frère du feu Roi Pierre, le Prince Arsène Karageorgevitch et sa descendance. Donc, sous la Constitution de Vidovdan, le roi ne pouvait pas désigner comme héritier le Prince Arsène ou quelque autre de sa descendance. Au contraire, la Constitution actuelle, acceptant avec erreur comme fondateur de la dynastie Karageorges, fait entrer dans la dynastie le Prince Arsène et sa descendance. Donc, aujourd'hui le roi pourrait le désigner comme héritier, puisqu'il fait partie de la dynastie, étant descendant légitime du fondateur.

L'art. 37 *in fine* prévoit un cas particulier où la succession au trône se fait par élection : « Au cas où le roi n'a pas nommé son héritier avant sa mort, la Représentation Nationale, en séance commune, élira le roi de la même dynastie ». La Constitution ne prescrit pas à quel moment la Représentation Nationale doit se réunir dans ce cas particulier. Nous croyons qu'elle doit être convoquée immédiatement, pour éviter une interruption dans la continuité du pouvoir royal. La Représentation Nationale n'est pas, d'autre part, complètement libre dans son choix. Elle est liée par les prescriptions constitutionnelles suivant lesquelles seuls les membres mâles de la dynastie peuvent être élus.

Une autre question se pose : savoir dans quels cas le trône est considéré comme vacant ? Suivant la Constitution, le trône devient vacant en cas de décès ou d'abdication du roi (art. 46). Le roi ne peut être écarté du trône, puisqu'aucun pouvoir n'existe au-dessus du pouvoir royal, mais il peut abdiquer. L'abdication du roi produit les mêmes effets, en ce qui concerne la succession au trône, que son décès, c'est-à-dire que le roi ne pourrait modifier par son abdication l'ordre de succession au trône vacant déterminé par la Constitution. Par exemple, le roi ne pourrait pas abdiquer en faveur de son fils cadet, car par cet acte il modifierait l'ordre de succession au trône, ce qui, en réalité, n'est pas en son pouvoir. L'abdication du roi peut être tacite ou expresse. L'abdication tacite du roi est prévue par l'art. 33 de la Constitution : « Le roi ne peut être en même temps chef d'un autre Etat, sans l'assentiment de la Représentation Nationale. » Donc si le roi acceptait de devenir le chef d'un autre Etat, sans consentement préalable du Parlement, il se disqualifierait par cet acte de sa propre volonté et comme il n'y a aucun pouvoir qui pourrait écarter du trône même le roi disqualifié, sa disqualification volontaire

serait considérée comme son abdication tacite. Inversement, quant à l'abdication expresse. La Constitution ne la revêt en aucune forme. C'est une déclaration personnelle du roi par laquelle il renonce à son pouvoir. Par conséquent, l'acte d'abdication ne nécessite pas le contre-seing du ministre, étant donné que ce n'est pas un acte par lequel le roi exerce son pouvoir comme organe de l'Etat, mais une déclaration personnelle.

Dans ces cas mentionnés de vacance du trône, l'héritier du trône, s'il est majeur, reçoit immédiatement le pouvoir royal, l'annonce par une proclamation au peuple, et prête le serment prescrit devant la Représentation Nationale (art. 46). La Constitution détermine le texte du serment que le roi montant sur le trône, doit prêter devant la Représentation Nationale : « Moi (le nom), montant sur le trône du Royaume de Yougoslavie et recevant le pouvoir royal, je jure devant Dieu tout-puissant de veiller au-dessus de tout sur l'unité nationale, l'indépendance de l'Etat et l'intégrité de son territoire, de régner conformément à cette Constitution et aux lois, et d'avoir toujours devant les yeux et dans toutes mes aspirations le bien du peuple. Qu'ainsi Dieu me soit en aide ! Amen ! » (art. 39). Mais si l'héritier du trône est mineur, le Conseil des Ministres exerce temporairement et sous sa responsabilité le pouvoir royal, jusqu'au moment de l'entrée en fonctions des régents (art. 45). Il exerce également ce pouvoir royal jusqu'à l'élection des régents provisoires par la Représentation Nationale, au cas où le roi défunt ne laisse pas de descendance mâle et que la reine se trouve enceinte au moment de la mort du roi et où le roi n'aurait pas désigné les régents, ni par un acte, ni par un testament. On procède de même dans le cas où l'héritier au trône mourrait en laissant son épouse enceinte au moment du décès du roi (art. 47). Nous voyons que dans ces cas mentionnés, le Conseil des Ministres prend en mains le pouvoir royal et l'exerce jusqu'à l'élection des régents. Si, au contraire, le trône restait sans héritier, le Conseil des Ministres prendrait en mains le pouvoir royal et convoquerait immédiatement la Représentation Nationale dans une session spéciale où l'on déciderait du trône (art. 48). En un mot, si le roi est mineur ou si le trône restait sans héritier, le Conseil des Ministres exerce le pouvoir royal jusqu'au moment de l'élection du nouveau roi ou des régents par la Représentation Nationale.

Section II

LE REMPLACEMENT DU ROI DANS L'EXERCICE DU POUVOIR ROYAL ET LA RÉGENCE

D'après les textes constitutionnels, nous devons distinguer deux cas différents dans lesquels le pouvoir royal est confié à des personnes strictement déterminées : le remplacement et la Régence. En cas de remplacement, l'exercice du pouvoir royal est temporairement confié à l'héritier du trône ou au Conseil des Ministres, tandis qu'en cas de Régence, le pouvoir est exercé par les régents élus ou nommés. La différence entre le remplacement et la Régence est marquée par la Constitution qui détermine dans quels cas l'une ou l'autre solution doit être adoptée. Nous étudierons d'abord les cas où le remplacement est pratiqué, ensuite nous passerons à la Régence.

LE REMPLACEMENT. — Le remplacement du roi par le Conseil des Ministres est pratiqué : 1° en cas d'absence du roi, et 2° en cas de maladie du roi.

1° *Absence du roi.* — Le roi réside en permanence dans le pays. Si besoin se présente que le roi s'absente du pays pour peu de temps, l'héritier du trône le remplace de droit. Si l'héritier du trône n'est pas majeur ou s'il est empêché, le roi sera remplacé par le Conseil des Ministres (art. 40). Ce remplacement du roi dans l'exercice du pouvoir royal par le Conseil des Ministres ne peut dans aucun cas dépasser un délai de six mois. Passé ce délai, une Régence doit être organisée. Que le remplacement soit fait par l'héritier du trône ou par le Conseil des Ministres, il s'effectue suivant les instructions que donne le roi, évidemment dans les limites de la Constitution. Le texte constitutionnel ne s'explique pas sur la forme de ces instructions. Nous pensons qu'il s'agit ici d'instructions orales, présentant un caractère purement politique, par lesquelles le roi fixe les directives des affaires d'Etat, ou recommande l'accomplissement de certains actes. Faut-il en conclure que

le roi absent se réserve une part dans l'exercice du pouvoir royal ? Nullement. Le pouvoir royal est indivisible et comme tel transféré intégralement aux remplaçants et exercé selon les prescriptions constitutionnelles. Le roi absent ne pourrait pas se réserver une part du pouvoir royal, car cet acte serait anticonstitutionnel, étant donné que les remplaçants tiennent le pouvoir royal dans sa plénitude de la Constitution et non du roi. De plus, cet acte serait contraire au principe de l'indivisibilité du pouvoir royal. Par conséquent, les instructions données par le roi absent ne lient aucunement les remplaçants ; ils peuvent accomplir des actes contrairement aux instructions données, sans qu'on puisse nier leur légalité. Cela nous amène à dire que leur compétence est basée sur la Constitution et non sur les instructions royales.

De ces remarques, et dans le même ordre d'idées, nous concluons que le roi n'a pas le droit de signer les actes à l'étranger ; dans ce cas, les actes seraient nuls. Leur nullité proviendrait, en effet, de l'absence du roi qui entraîne temporairement le transfert du pouvoir royal à d'autres personnes. Le principe de l'indivisibilité du pouvoir royal s'oppose à ce que deux pouvoirs parallèles existent en même temps.

Comme nous l'avons vu, le remplacement peut être fait, soit par l'héritier, soit par le Conseil des Ministres. Toutefois, il faut signaler qu'il existe une différence quant à l'étendue de ce pouvoir royal suivant qu'il est exercé par l'héritier du trône ou le Conseil des Ministres. L'art. 40, al. 2 de la Constitution prescrit que « pendant l'absence du roi ou de l'héritier du trône, le Conseil des Ministres na' pas le droit de dissoudre la Narodna Skoupchtina ». Il s'ensuit que tandis que l'héritier du trône exerçant le pouvoir royal n'est nullement limité, au contraire, le Conseil des Ministres, remplaçant le roi absent, exerce toutes les prérogatives royales, sauf le droit de dissoudre la Narodna Skoupchtina.

2° *Maladie du roi.* — Le second cas où le remplacement est pratiqué, est le cas de maladie du roi, si celle-ci toutefois n'entraîne pas une incapacité permanente (art. 40, al. 1). Lorsque le roi est temporairement empêché d'exercer son pouvoir l'exercice en passe à l'héritier ou au Conseil des Ministres. Ici sont applicables les mêmes dispositions que dans le cas d'absence du roi, avec cette unique particularité que le Conseil des Ministres, exerçant le pouvoir royal, a maintenant le droit de dissoudre la Narodna Skoupchtina. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, la Constitution n'enlève cette prerogative au Conseil des Ministres qu'en cas d'absence du roi.

LA REGENCE. — L'exercice du pouvoir royal peut être confié aussi à une Régence, dans les cas strictement déterminés par la Constitution et qui sont les suivants :

1° Le pouvoir royal est exercé par une Régence lorsque le roi est mineur (art. 41). Conformément à la Constitution, le roi et l'héritier du trône sont majeurs à dix-huit ans accomplis (art. 35, al. 1). En rapprochant ces deux textes, nous dirons que la Régence est organisée si le roi a moins de dix-huit ans.

2° En second lieu, la Régence est organisée lorsque, en raison d'une maladie mentale ou physique, le roi se trouve incapable d'une façon permanente d'exercer le pouvoir royal (art. 41).

3° La Régence est également pratiquée si le roi défunt ou l'héritier du trône défunt ne laisse pas de descendance mâle et que la reine ou la femme de l'héritier du trône se trouve enceinte au moment de la mort du roi ou de l'héritier du trône. En ce cas la Régence est provisoire et elle n'exerce le pouvoir royal que jusqu'à l'accouchement. Si la reine ou la femme de l'héritier au trône accouche d'un enfant vivant du sexe masculin, cette Régence provisoire cesse et fait place à une seconde Régence (art. 47). Dans le cas contraire, c'est-à-dire si l'enfant est mort-né ou s'il est du sexe féminin, le trône reste sans héritier, et la Régence provisoire cède le pouvoir royal au Conseil des Ministres qui doit, selon la Constitution, convoquer immédiatement la Représentation Nationale pour décider du trône (art. 48). Or, dans le premier cas, la Représentation Nationale est immédiatement convoquée pour élire à l'enfant roi les régents ; dans le second, elle élit le nouveau roi. Ajoutons qu'avant l'élection des régents provisoires par la Représentation Nationale, le Gouvernement est tenu de soumettre au Parlement l'avis de trois médecins, pris dans les Facultés de Médecine du pays, sur la grossesse de la reine ou de la femme de l'héritier du trône (art. 47). Le Gouvernement est tenu d'ordonner d'office cet examen médical, même sans une demande de la reine ou de la femme de l'héritier du trône.

De quelle manière la Régence est-elle organisée ? Selon la Constitution, l'exercice de la Régence appartient de droit à l'héritier du trône s'il est majeur. Sous ce mot « l'héritier du trône » on comprend le membre de la dynastie qui occuperait le trône après le roi régnant. Si l'héritier du trône est mineur ou si, lui aussi, en raison d'une maladie mentale ou physique, se trouve incapable d'une façon permanente, il ne peut alors exercer le pouvoir de Régence ; ce pouvoir sera exercé par trois personnes désignées par un acte du roi ou par son testament.

Le roi désigne en même temps un remplaçant à chaque régent. Dans le cas où les places d'un régent et de son remplaçant deviendraient vacantes, la Représentation Nationale, en séance commune, élit, par un vote secret, de deux remplaçants vivants, le nouveau régent. S'il n'y a qu'un remplaçant vivant, celui-ci occupe la place vacante du régent sans élection (art. 42, al. 1). Au contraire, si le roi n'a désigné ni par un acte ni par son testament les régents, ou s'il est impossible de former la Régence au moins de deux régents à cause de la maladie ou du décès de ceux-ci et de leurs remplaçants, la Représentation Nationale, en séance commune, élit, par un vote secret, le nombre nécessaire de régents royaux (art. 42, al. 2).

Nous voyons donc que la Régence peut être instituée de deux façons différentes : nomination et élection. Le roi a le droit de nommer les régents, si l'héritier du trône est mineur ou incapable d'exercer le pouvoir royal d'une manière permanente, par un acte ou par son testament. Cette disposition est une innovation de la Constitution de 1931. Sous la Constitution de Vidovdan, les régents étaient toujours élus par le Parlement, sauf dans le cas où la Régence appartenait de droit à l'héritier du trône (cas de majorité de l'héritier du trône (art. 61 de la Constitution de Vidovdan)). Le texte constitutionnel ne détermine pas la durée de la Régence nommée par le roi. Or, il faut en conclure que cette Régence durera autant que la minorité ou l'incapacité permanente de l'héritier du trône, sauf le cas de décès des régents et de leurs remplaçants où le droit d'élection de la Représentation Nationale entre en jeu. Ajoutons immédiatement que le texte constitutionnel ne mentionne que les cas d'incapacité permanente et de minorité de l'héritier du trône. Mais qu'advierait-il en cas d'incapacité temporaire de l'héritier du trône ? La Constitution est muette sur ce point. Nous croyons que les prescriptions concernant le remplacement doivent y être appliquées et que, par conséquent, le Conseil des Ministres exercerait le pouvoir royal de la même manière qu'en cas d'empêchement temporaire du roi, toutefois sans avoir le droit de proroger le remplacement au-delà de six mois. Même dans ce cas, une fois le délai de six mois passé, les règles concernant la Régence entreraient en vigueur.

Le second mode d'organisation de la Régence est l'élection, qui est faite par la Narodna Skoupchtina et le Sénat réunis en séance commune. En cas d'incapacité permanente du roi ou de l'héritier du trône, ainsi qu'en cas de minorité de l'héritier du trône, ou de grossesse constatée de la reine ou de la femme

de l'héritier du trône, (Régence provisoire jusqu'à l'accouchement), la Représentation Nationale élit, par un vote secret, les trois régents. « En cas d'incapacité permanente du roi ou de l'héritier du trône d'exercer le pouvoir royal, la Représentation Nationale, en séance commune, décide du moment de la formation et de la fin de la Régence. Lorsque le Conseil des Ministres estime que le cas d'incapacité permanente du roi ou de l'héritier du trône se présente, il en fait part à la Représentation Nationale en lui communiquant l'avis de trois médecins pris dans les Facultés de Médecine du pays » (art. 41). Jusqu'au moment de l'entrée en fonctions des régents, le Conseil des Ministres exerce temporairement et sous sa responsabilité le pouvoir royal (art. 45).

La question se pose de savoir pour quelle durée les régents sont élus ? Sous la Constitution de Vidovdan les régents étaient élus pour un temps fixé, qui était de quatre années. Tous les quatre ans, le Parlement devait procéder à l'élection des régents (art. 61 de la Constitution de 1921). Au contraire, la Constitution actuelle ne parle pas de la durée d'une Régence élue, et nous dirons que les régents sont alors élus pour une durée indéterminée, ou, autrement dit, que la Représentation Nationale les élit, mais toutefois peut aussi les révoquer et élire une nouvelle Régence, au cas où le Parlement ne serait pas satisfait de leur travail. Donc une Régence durera autant qu'elle jouira de la confiance du Parlement. Logiquement il en résulte que la Régence élue se trouve placée sous le contrôle de la Représentation Nationale. Remarquons que ce contrôle parlementaire représente la différence essentielle entre la Régence élue d'une part, et la Régence nommée ou la Régence qui appartient de droit à l'héritier du trône, au cas où il est majeur, d'autre part. Tandis que les régents élus exercent le pouvoir de Régence en vertu de l'élection parlementaire et se trouvent placés sous le contrôle des Chambres, au contraire, les régents nommés par le roi et l'héritier du trône-régent tiennent ce pouvoir de Régence, les premiers d'un acte du roi ou de son testament, l'héritier du trône-régent en vertu d'un texte constitutionnel, et échappent à tout contrôle dans l'exercice de ce pouvoir tant que dure la nécessité de la Régence.

La Régence se termine dès que la cause qui a provoqué son organisation disparaît. Ainsi, elle prend fin avec la majorité du roi; dans le cas d'incapacité permanente du roi ou de l'héritier du trône, due à une maladie mentale ou physique, la Régence cesse si le roi ou l'héritier du trône redevient capable, etc... Dans ce dernier cas, la Représentation Nationale décide du moment de la formation et de la fin de la Ré-

gence (art. 41, al. 2). Nous pensons que cette disposition veut dire que la Représentation Nationale doit constater, en séance commune, la disparition de la cause de l'institution de la Régence et voter la fin de la Régence. On ne voit pas, dans le texte constitutionnel, à qui peut appartenir, dans ce cas, l'initiative de mettre fin à la Régence. Il semble qu'il y a lieu d'appliquer la même règle qu'au moment de l'institution de la Régence. Comme au moment de l'organisation de la Régence, dans ces cas, l'initiative n'appartient qu'au Conseil des Ministres, la fin de la Régence ne pourrait donc être demandée que par le Conseil des Ministres.

Pour pouvoir être élu régent, la Constitution n'exige qu'une seule condition : être ressortissant du Royaume de Yougoslavie (art. 42). Avant d'assumer les charges du pouvoir royal, les régents sont obligés de prêter serment devant la Représentation Nationale d'être fidèles au roi et de régner selon la Constitution et les lois du pays (art. 42, al. 4). Donc, quant au serment, la Constitution ne fait aucune différence entre les régents désignés (par un acte du roi ou par son testament) et les régents élus. Les uns et les autres, avant d'entrer en fonctions, doivent prêter serment, ce qui est, en réalité, une garantie morale que le pouvoir royal sera exercé selon la Constitution et les lois existantes. Inversement, la Constitution n'oblige pas l'héritier du trône-régent à prêter serment, non plus que le Conseil des Ministres lorsqu'il remplace le roi. Nous sommes d'avis que l'héritier du trône, aussi bien que les autres régents, devrait prêter serment, étant donné que c'est une garantie morale à laquelle n'échappe pas même le roi. Quant au Conseil des Ministres, il ne doit pas prêter serment et, en pratique, il ne le prête pas, parce qu'on considère que l'exercice provisoire du pouvoir royal est un devoir constitutionnel, et que ce devoir est compris dans le serment que les membres du Conseil des Ministres prêtent en assumant leur charge.

Quant aux pouvoirs des régents, leur étendue n'est pas précisée par la Constitution, mais puisqu'on leur confère l'exercice du pouvoir royal, il est entendu que c'est dans sa plénitude. Exceptionnellement, à côté de l'exercice du pouvoir royal, les régents doivent veiller à l'éducation du roi mineur (art. 44, al. 1). La Constitution, dans son art. 44, sépare la surveillance de l'éducation du roi mineur de la gérance de ses biens privés : tandis que l'éducation du roi mineur est confiée aux régents, la gérance de ses biens privés est donnée aux tuteurs désignés par le testament du roi, ou si le roi défunt n'a pas désigné de tuteurs, dans ce cas les régents sont chargés de les nommer, d'ac-

cord avec les présidents du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes.

Comme la Régence est confiée à trois personnes, le pouvoir royal doit être exercé par ces trois personnes, ou autrement dit, tous les actes du pouvoir royal doivent porter trois signatures. Cela se comprend aisément, étant donné que les trois régents forment un tout dont la volonté commune remplace la volonté royale. Donc, pour être valables, les décisions des régents doivent en principe être prises à l'unanimité. Mais pour éviter que l'absence ou l'empêchement d'un régent ne paralyse le travail de la Régence, la Constitution décide que « si l'un des trois régents est temporairement absent ou empêché, les deux autres régents pourront, même sans lui, expédier les affaires de l'Etat » (art. 43). Nous voyons que la Constitution a songé aux absences et aux empêchements temporaires. Mais qu'advient-il en cas de décès ou d'empêchement permanent de l'un des régents ? La Constitution sur ce point est muette encore une fois. Nous pensons qu'il faudrait dans ce cas pourvoir à la place vacante dans la Régence en faisant élire un nouveau régent par la Représentation Nationale, suivant la procédure de l'élection, c'est-à-dire en séance commune et au vote secret. A l'appui de notre opinion, nous dirons que la Représentation Nationale a déjà le droit de combler par l'élection la Régence nommée par le roi, au cas où une Régence d'au moins deux régents est impossible à former à cause du décès ou de la maladie des régents et de leurs remplaçants désignés. Comme elle a le droit de pourvoir à un siège vacant dans la Régence nommée, il est d'autant plus logique d'appliquer la même règle en cas de vacance d'un siège dans une Régence élue.

Ajoutons pour terminer, que les Régents, conformément à l'article 49, al. 2, reçoivent de la Caisse de l'Etat et pendant l'exercice de leurs fonctions, la somme qui leur a été assignée par la Représentation Nationale sur la proposition du Conseil des Ministres. Ici, il s'agit de l'indemnité attribuée uniquement aux régents, le texte constitutionnel n'accorde aucune indemnité à l'héritier du trône-régent.

Section III

LES PRIVILÈGES DU ROI ET DE LA FAMILLE ROYALE

Des attributions du pouvoir royal accordées par la Constitution, il faut distinguer les privilèges donnés à la personne du roi, et qui confèrent au roi une situation juridique particulière dans l'Etat. Ces privilèges, prévus par le texte constitutionnel, sont les suivants :

1° *L'irresponsabilité du droit commun.* — Elle est mentionnée par l'art. 35, al. 2, dans les termes suivants : « La personne du roi est inviolable. On ne peut le rendre responsable ni exercer une poursuite contre lui. Cette disposition ne s'étend pas aux biens privés du roi ». L'inviolabilité et l'irresponsabilité du roi sont des privilèges attribués à sa personne ; ils s'étendent à tous les actes qu'il pourrait commettre et qui sont punissables par les lois. Le roi n'est, en effet, placé au-dessus de l'ordre juridique dans l'Etat, étant donné qu'il doit régner conformément à la Constitution et aux lois, ou, autrement dit, il doit soumission à la Constitution et aux lois. Malgré cela ses infractions à l'ordre du jour restent sans sanction. La cause de cette irresponsabilité provient du fait que le pouvoir royal n'a au-dessus de lui aucun autre pouvoir.

2° *L'irresponsabilité politique.* — Le roi est irresponsable, d'autre part, de tous ses actes politiques. Il ne répond aucunement des fautes politiques éventuelles ; toute la responsabilité en tombe sur les ministres, qui répondent de tous les actes oraux ou écrits, contresignés ou non, ainsi que de toutes les actions de caractère politique. Tout acte écrit du roi est contresigné par le ministre ou le Conseil des Ministres, qui en répondent (art. 34). Ainsi le Ministre de la Guerre et de la Marine est responsable de tous les actes que le roi a accomplis en sa qualité de commandant suprême de l'armée (art. 34, al. 3). Cette irresponsabilité politique du roi vient de ce qu'aucun

acte du pouvoir royal n'est valable et exécutoire s'il ne porte le contreseing du ministre compétent. Mais si c'est la règle que tous les actes écrits par le roi doivent être contresignés, elle comporte néanmoins une exception : l'acte d'abdication du roi qui est valable même sans contreseing ministériel.

3° *La liste civile du roi.* — Par la liste civile du roi il faut comprendre une indemnité que le roi reçoit annuellement, qui est payée par la Caisse de l'Etat et dont le montant est fixé par une loi. Le droit à la liste civile est reconnu au roi par la Constitution, mais, en ce qui concerne son montant, il est déterminé par une loi. Ajoutons que cette liste civile une fois fixée ne peut être augmentée sans le consentement de la Représentation Nationale ni diminuée sans l'assentiment du roi (art. 49, al. 1). Cette disposition constitutionnelle nous paraît inutile, étant donné que le montant de la liste civile est fixé par la loi et que, par conséquent, l'accord des volontés des deux facteurs législatifs (le roi et la Représentation Nationale) est indispensable. Pour éclairer cette disposition il n'y aurait qu'une explication possible : la Constitution voudrait dire par là que pour l'augmentation de la liste civile, l'initiative n'appartiendrait qu'au Parlement, tandis que pour sa diminution, le droit d'initiative serait de la compétence exclusive du roi. Cette explication justifierait l'existence du libre consentement du Parlement ainsi que de l'assentiment royal, dont parle l'article cité de la Constitution.

Nous voyons que la Constitution crée une situation particulière et privilégiée à la personne du roi. Au contraire, en ce qui concerne ses biens privés, le roi est soumis au régime de droit commun. Quant aux biens privés, il n'y a, en principe, aucune différence entre le chef de l'Etat et les ressortissants. Ainsi, nous avons vu plus haut que le roi jouit de l'irresponsabilité de droit commun, et que par conséquent on ne peut le rendre responsable ni exercer une poursuite contre lui, mais que cette disposition ne s'étend pas à ses biens privés (art. 35). Donc les actions en justice concernant les biens privés du roi sont autorisées ou, autrement dit, le roi peut intenter une action en justice contre quelqu'un ou inversement. Puis la Constitution dispose que le roi et l'héritier du trône paient l'impôt sur les biens privés (art. 105, al. 2). De cette prescription on peut déduire que la personne du roi est exempte de l'impôt mais non ses biens. Toutefois le roi jouit de certains privilèges que lui accordent différentes lois : ainsi, par exemple, il est exempt de la taxe de chasse, de la prestation en nature à l'ar-

mée, des taxes de douane, etc...

En ce qui concerne la famille royale, la Constitution est assez pauvre en dispositions. Elle détermine en premier lieu les personnes qui sont considérées comme membres de la famille royale. « La Maison Royale se compose de la reine épouse du roi, des ascendants vivants du roi en ligne directe avec leurs épouses de la même dynastie, les descendants vivants du roi en ligne directe avec leurs épouses et leurs descendants, des frères du roi et de leurs ascendants avec leurs épouses, les sœurs du roi régnant, et tous les descendants femmes jusqu'à leur mariage, de l'oncle du Roi Alexandre I^{er}, Prince Arsène, du Prince Paul, avec son épouse et leurs descendants mâles et de leurs filles jusqu'à leur mariage » (art. 38). En second lieu le texte constitutionnel prescrit que l'héritier du trône paie l'impôt sur ses biens privés aussi bien que le roi (art. 105). Quant aux autres membres de la famille royale, comme le texte constitutionnel ne leur accorde aucun privilège, il faudrait conclure que selon la Constitution ils sont obligés de payer l'impôt comme les simples ressortissants. Donc, dans les rapports de droit privé, ils sont soumis au droit commun. Ajoutons encore que les rapports et le rang des membres de la Maison Royale sont réglés par un statut élaboré par le Roi (art. 38, al. 2). Remarquons que la Constitution de Vidoydan exigeait que ce statut soit légalisé. Actuellement, c'est le Roi qui en décide seul.

Section IV

POUVOIRS DU ROI

En étudiant plus haut le pouvoir législatif, nous avons examiné immédiatement, pour plus de clarté, les attributions législatives du roi. Nous examinerons maintenant les attributions que la Constitution confère au roi, chef du pouvoir exécutif.

I. — En ce qui concerne les pouvoirs du roi, nous commencerons par le pouvoir réglementaire. La Constitution attribue le pouvoir réglementaire au pouvoir exécutif dans les termes suivants : « Le pouvoir exécutif peut édicter les règlements nécessaires à l'application des lois » (art. 81). Il en résulte que le pouvoir exécutif peut édicter un règlement pour l'application d'une loi quelconque. La Constitution donne par là une autorisation générale au pouvoir exécutif de compléter chaque loi, s'il le juge nécessaire, par un règlement. Mais ces règlements sont, en effet, destinés aux organes de l'Etat, auxquels l'application de la loi en question est confiée ; ils contiennent des ordres d'une autorité supérieure aux autorités inférieures sur le sens à donner à une loi et sur son application. Par conséquent, les prescriptions de ces règlements ne s'appliquent pas directement aux citoyens, mais aux fonctionnaires dans l'accomplissement de leur mission. Ces règlements sont, en réalité, des mesures administratives présentant un caractère général. Mais, à côté de cette disposition générale concernant les règlements, la Constitution en contient au moins une autre qui touche un règlement spécial : Selon l'article 108, « le roi détermine par un règlement, sur la proposition du Ministre de la Guerre et de la Marine, la formation des unités dans le cadre prescrit par la loi ». Ce règlement est basé également sur la Constitution, mais tandis que les règlements destinés à l'application des lois sont édictés en vertu d'une autorisation constitutionnelle générale, au contraire, ce règlement spécial, par lequel le roi détermine la formation des unités, est rendu selon

une autorisation constitutionnelle particulière. C'est la seule différence. Autrement ce règlement présente le même caractère administratif.

Qui est doté de ce pouvoir réglementaire ? L'article 81 charge simplement le pouvoir exécutif de faire des règlements sans préciser les personnes qui détiennent ce pouvoir réglementaire. Comme le pouvoir réglementaire appartient au pouvoir exécutif et comme, d'autre part, le roi est le chef du pouvoir exécutif, il est donc indiscutable que ce pouvoir appartient au roi. Mais ceux qui détiennent à côté du roi une part du pouvoir exécutif, ont-ils la possibilité de se prévaloir du texte constitutionnel pour édicter des règlements ? Nous pensons que le pouvoir réglementaire n'appartient qu'au roi, chef du pouvoir exécutif, qui l'exerce, comme ses autres pouvoirs, par l'intermédiaire de ses ministres.

II. — En second lieu, la Constitution confère au roi des pouvoirs très étendus en ce qui touche à l'armée. Le roi est le chef suprême de toutes les forces militaires (art. 29, al. 3). Il est, en temps de guerre, le commandant en chef de l'armée, mais il peut, conformément à la loi sur l'organisation de l'armée, déléguer cette fonction à un généralissime ou général. Puis, comme nous l'avons vu plus haut, le roi détermine par un règlement, sur la proposition du Ministre de la Guerre et de la Marine, la formation des unités dans le cadre prescrit par la loi (art. 108). Par ce règlement, le roi complète, en réalité, la loi sur l'organisation de l'armée. Cette loi règle le service militaire, détermine les différentes armes, crée les grades dans l'armée, etc. Mais à côté de cela, il est nécessaire d'effectuer le démembrement et la répartition de la puissance militaire, de fixer le nombre d'unités inférieures rentrant dans une unité supérieure, de déterminer le nombre total des unités, etc. Toutes ces questions rentrent dans le domaine réglementaire et sont de la compétence exclusive du roi. Ajoutons que le commandement suprême de l'armée que la Constitution confère au roi, aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, ne donne pas le pouvoir au roi d'utiliser l'armée dans les affaires intérieures. A cet effet la Constitution dispose que « l'armée ne peut être employée au maintien de l'ordre à l'intérieur que sur la réquisition de l'autorité civile compétente » (art. 112). Or, il ne dépend pas du roi, mais de l'autorité civile compétente de décider si l'armée sera employée, et dans quelle mesure, pour maintenir l'ordre à l'intérieur du pays. L'autorité civile qui est chargée de maintenir l'ordre peut demander, en

l'absence des moyens propres, le secours de l'armée ; sans sa réquisition ou avant elle, l'armée ne peut pas être mise en mouvement.

III. — Selon la Constitution, « le roi confère les décorations et les autres distinctions » (art. 29). Le roi les confère mais ne les crée pas. Les décorations et les distinctions sont instituées par la loi. Comme la Consitution prescrit que tout acte écrit du roi doit être contresigné par un ministre, nous dirons que le décret royal décernant une décoration ou une distinction doit porter également le contreseing ministériel.

IV. — Le roi, chef du pouvoir, nomme les fonctionnaires de l'Etat et confère les grades militaires conformément aux dispositions de la loi (art. 29). Mais dans l'art. 77, al. 3, le texte constitutionnel attribue aux ministres le droit de nommer les fonctionnaires subalternes de l'Etat selon les prescriptions de la loi. La loi sur les fonctionnaires limite la liberté du choix en exigeant que les fonctionnaires, avant d'être nommés titulaires de certains postes, remplissent certaines conditions (art. 2 et 3 de la loi sur les fonctionnaires). D'autre part, cette liberté du choix est également limitée du fait que les effectifs des services de l'Etat sont fixés par la loi et que les nominations dans ces services ne peuvent être faites que dans la mesure des disponibilités.

V. — La Constitution confère au roi, chef du pouvoir exécutif, certains pouvoirs qui sont en rapport avec le pouvoir judiciaire. Ce sont : le droit d'amnistie et le droit de grâce. L'attribution de ces prérogatives au roi est, en effet, une caractéristique des monarchies où les chefs d'Etat cumulent le droit d'amnistie et le droit de grâce, tandis que dans les républiques, par exemple, les présidents n'ont que le droit de grâce, l'amnistie appartenant au pouvoir législatif. Il en est ainsi en France où le Président de la République n'a que le droit de grâce ; l'amnistie, au contraire, ne peut être accordée que par une loi, c'est-à-dire elle n'est accordée que par le Parlement (art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875). On sait, d'autre part, que l'opinion généralement admise est que la grâce dispense le condamné qui en est l'objet de l'exécution de la peine, en tout ou partie. Elle ne peut donc être que postérieure au jugement de condamnation. La grâce laisse subsister la condamnation elle-même, ainsi que les incapacités ou les déchéances qu'elle a entraînées, et ne produit d'effets que

quant à la durée de la peine. Au contraire, l'amnistie, en prescrivant l'oubli officiel d'une ou de plusieurs catégories d'infractions, a pour résultat d'enlever rétroactivement tout caractère délictuel aux faits considérés : les poursuites deviennent impossibles, les procédures sont arrêtées, les condamnations prononcées sont absolument mises à néant, mais toutefois sans porter atteinte aux droits des particuliers. Et ainsi l'amnistie peut intervenir soit après les décisions définitives pour les annuler, soit au cours des poursuites pour les suspendre, soit antérieurement à toute poursuite pour l'empêcher. Donc, l'amnistie efface juridiquement les faits criminels commis, en même temps qu'elle supprime la peine prononcée ; la grâce et l'amnistie présentent toutes deux ce caractère fondamental de s'analyser en mesures exceptionnelles de suppression des effets normaux de la loi (1). La Constitution de 1931 confère le droit d'amnistie au roi. L'amnistie annule les conséquences juridiques du fait criminel, mais elle ne saurait porter atteinte aux droits des particuliers à une indemnité. L'amnistie peut être accordée avant l'ouverture de la procédure pénale, au cours de cette procédure et après le jugement définitif. L'amnistie est générale ou individuelle (art. 30). Nous voyons que la Constitution déclare que « l'amnistie annule les conséquences juridiques du fait criminel » ; faut-il comprendre par là que l'amnistie n'annule les conséquences juridiques du fait criminel que pour l'avenir et non pour le passé ou, autrement dit, que l'amnistie, selon la Constitution, n'a pas de force rétroactive. A cette question nous répondrons par la négative. Si on acceptait cette opinion, il n'y aurait, en effet, aucune différence entre l'amnistie accordée après le jugement définitif et la grâce réduisant complètement la peine. S'il n'y avait aucune différence entre ces deux notions, pourquoi la Constitution les aurait-elles traitées séparément. D'autre part, dès que la Constitution accorde l'amnistie même avant l'ouverture de la procédure pénale, il est clair qu'elle veut donner à l'amnistie l'étendue que celle-ci a dans la théorie généralement admise, l'étendue qui veut dire l'oubli du fait criminel. En effet, l'amnistie après le jugement définitif ne pourrait pas prescrire l'oubli du fait criminel si elle n'annulait pas en même temps le jugement même qui a été rendu. Donc l'annulation des conséquences juridiques du fait criminel, qui est l'effet de l'amnistie, doit être prise au sens large du mot, c'est-à-dire comme

(1) V. J. Barthélémy, *op. cit.* p. 579

une annulation produisant ses effets aussi bien dans l'avenir que dans le passé.

Bien que dans la pratique ordinaire, l'amnistie soit une mesure générale, impersonnelle en ce qu'elle couvre des catégories entières de délinquants, visées par l'acte d'amnistie et d'une manière abstraite, la Constitution de 1931 prévoit à côté de l'amnistie générale, l'amnistie individuelle.

L'art. 31 de la Constitution confère au roi le droit de grâce : « le roi a le droit de grâce. Il peut remettre complètement, réduire ou atténuer la peine prononcée. Le droit de grâce, pour les infractions qui ne sont punissables que sur la plainte de particuliers, est déterminé par le Code de la procédure criminelle ». Ainsi, l'exercice du droit de grâce du roi n'est limité que lorsqu'il s'agit d'infractions qui ne sont punissables que sur la plainte des particuliers ; le droit de grâce du roi est réglementé par le Code de la procédure criminelle.

VI. — Le texte constitutionnel attribue au roi, d'une manière exclusive, le droit de représenter l'Etat dans toutes ses relations avec les Etats étrangers (art. 31). La conséquence en est que c'est auprès de lui que sont accrédités les envoyés des puissances étrangères, et c'est lui qui envoie les représentants yougoslaves auprès des autres Etats.

Le roi déclare la guerre et conclut la paix (art. 31). Nous avons vu plus haut, en traitant des attributions de la Représentation Nationale en matière des relations internationales qu'il faut faire une distinction entre la guerre offensive et la guerre défensive. En cas de guerre défensive (si le pays est attaqué ou si la guerre lui est déclarée), le droit de déclarer la guerre est conféré au roi seul. Au contraire, en cas de guerre offensive (si l'Etat n'est pas attaqué et que la guerre ne lui est pas déclarée), ce droit du roi de commander l'ouverture des hostilités est limité par la nécessité d'obtenir le consentement préalable du Parlement.

En ce qui concerne la conclusion de la paix, nous nous porterons à ce que nous avons déjà dit plus haut (Titre V, chap. II, Sect. V, § 3). Nous dirons simplement ici que le roi conclut seul les traités de paix purement politiques, ceux qui rétablissent le *statu quo ante bellum*, tandis que les traités de paix comportant des clauses de cession ou d'échange de territoire nécessitent l'approbation de la Représentation Nationale. Quant aux traités internationaux, la Constitution dispose que « le roi conclut les traités avec les Etats étrangers mais pour la ratification de ces traités, l'approbation préalable

de la Représentation Nationale est nécessaire. Pour la ratification des conventions purement politiques, l'approbation préalable de la Représentation Nationale n'est pas nécessaire » (art. 65). Or, suivant la nature du traité, le roi agit seul ou, au contraire, doit obtenir l'approbation du Parlement. Il en résulte qu'on peut distinguer deux sortes de traités : les uns qui sont ratifiés par le roi seul, et les autres qui, pour être ratifiés doivent être acceptés par le Parlement. La Constitution ne détermine pas ceux dont la ratification nécessite l'approbation parlementaire, mais elle précise la nature des traités que le roi seul peut ratifier. Ce sont les conventions purement politiques, par exemple : les alliances avec les Etats étrangers. Cependant, il faut tenir compte des exceptions prévues par la Constitution. Sont soumises à l'autorisation préalable du Parlement avant d'être ratifiées les conventions autorisant une armée étrangère à occuper le territoire du Royaume ou à le traverser (art. 65, al. 2), les conventions ayant pour but l'échange ou l'aliénation du territoire national (art. 65, al. 4), ainsi que les conventions qui auraient pour objet de prendre au service de l'Etat une armée étrangère ou de mettre l'armée nationale au service d'un Etat étranger (art. 113) (1).

VII. — Pour terminer avec les pouvoirs du roi, chef du pouvoir exécutif, nous devons mentionner la disposition de l'art. 78 en vertu de laquelle le roi peut mettre en accusation les ministres pour infractions à la Constitution et aux lois du pays, commises dans l'exercice de leurs fonctions. Nous reviendrons sur ce sujet lorsque nous traiterons des ministres et de leur responsabilité.

(1) Au sujet des traités, nous nous reportons au Titre IV, chap. II, Section V, § 3, où nous avons étudié en détail la question des traités.

Chapitre II

LES MINISTRES

Les ministres peuvent être définis, selon la Constitution, comme organes d'Etat directement soumis au roi. Ils ne sont pas nommés aux différents services, mais, au contraire, aux différentes branches de l'Administration de l'Etat. « Le président du Conseil des Ministres et les ministres forment le Conseil des Ministres, qui est soumis directement au roi. Les ministres sont placés à la tête des différents ressorts de l'Administration de l'Etat » (art. 77). Dire que les ministres sont directement soumis au roi, signifie qu'ils n'ont aucun autre supérieur au-dessus d'eux, sauf le roi. Nous savons que le pouvoir exécutif est organisé hiérarchiquement. Cette hiérarchie exécutive divisée en organes inférieurs et supérieurs, se termine par les ministres. Au-dessus des ministres se trouve le chef de l'Etat.

D'autre part, la Constitution déclare que les ministres sont placés à la tête des différents ressorts de l'Administration de l'Etat. Faut-il comprendre cette disposition comme exigeant une condition indispensable pour être ministre ? Le texte constitutionnel nous répond, dans le même article, qu'il peut y avoir des ministres sans portefeuille, c'est-à-dire des ministres qui ne sont placés à la tête d'aucune branche de l'Administration de l'Etat, mais qui sont également soumis d'une façon directe au roi. Ces personnages n'exercent leurs fonctions que dans le Conseil des Ministres, où ils votent. Nous pensons que l'institution des ministres sans portefeuille a pour objet d'amener au Gouvernement, dans des moments difficiles, le concours d'hommes influents et expérimentés. Le texte constitutionnel ne détermine pas le nombre des ministres ; ce soin est donc laissé à la loi. Tandis que sous le régime parlemen-

taire antérieur (1921-1929) le nombre des ministres était de dix-sept, actuellement il n'y en a que onze. Cette réduction a été dictée par la nécessité d'introduire l'économie dans l'administration publique. En ce qui concerne le président du Conseil des Ministres, bien que la Constitution ne le mentionne pas expressément, il peut être sans portefeuille. Il n'a pas de remplaçant constitutionnel et, en cas d'absence ou d'empêchement, son remplaçant est nommé par décret royal et pris dans le Cabinet.

Le président du Conseil des Ministres et les ministres sont nommés par le roi, qui peut également les révoquer (art. 77). Les actes de nomination ou de révocation se font par ukase royal. Comme tous les actes écrits du roi doivent être contre-signés, ces décrets doivent l'être également. Ils sont contresignés par le président du Conseil des Ministres, qui contresigne d'ailleurs tous les décrets qui ne sont pas de la compétence d'aucun ministre. « Avant de prendre leurs fonctions, les ministres prêtent le serment d'être fidèles au roi et d'agir conformément à la Constitution et aux lois du pays » (art. 77, al. 4). C'est un serment spécial que les ministres sont obligés de prêter toutes les fois qu'ils redeviennent ministres. Les ministres peuvent être pris parmi les membres de la Représentation Nationale ou en dehors d'elle. Par exemple, en pratique, le Ministre de la Guerre et de la Marine est toujours pris en dehors du Parlement (1).

La Constitution n'exige, d'autre part, aucune qualité pour être ministre. Malgré ce mutisme de la Constitution nous croyons que les ministres sont soumis aux mêmes conditions générales de capacité que tous les autres fonctionnaires. Nous basons notre opinion sur l'art. 19 de la Constitution qui dispose que « toutes les fonctions dans toutes les branches de l'Administration de l'Etat sont également accessibles à tous les ressortissants sous les conditions légales ». Ces conditions générales prévues par l'art. 2 de la loi sur les fonctionnaires, sont : être de nationalité yougoslave par naissance ou naturalisé, savoir la langue nationale, etc...

Quant aux pouvoirs des ministres, nous dirons que chaque ministre exerce ses fonctions dans son ressort. En dehors des actes qu'ils préparent pour la signature royale, et par lesquels le chef de l'Etat exerce le pouvoir exécutif, les ministres peuvent trancher de leur propre volonté les affaires laissées à leur

(1) Remarquons que sous la Constitution serbe de 1901, les ministres ne pouvaient être en même temps députés, ni se faire élire sénateurs.

libre et entière décision. Ces décisions des ministres portent le nom d'arrêts ministériels. A côté de ces affaires, il y a celles dont la solution est indiquée par un texte. D'autre part, les ministres qui sont placés à la tête de différentes branches de l'Administration de l'Etat, ne peuvent pas exercer leurs fonctions dans leur ressort sans tenir compte des autres branches. L'unité de l'Administration publique exige qu'un lien existe entre les différentes branches. Ce lien existe du fait que les ministres forment un Conseil, dont le but principal est d'assurer l'harmonie nécessaire dans l'administration.

Responsabilité ministérielle. — La responsabilité pénale des ministres est prévue expressément par la Constitution de 1931, dans les termes suivants : « Le roi et la Narodna Skoupchtina peuvent mettre en accusation les ministres pour les infractions à la Constitution et aux lois du pays, commises dans l'exercice de leurs fonctions. L'Etat est responsable des dommages causés aux citoyens pour les illégalités commises par les ministres dans l'exercice de leur fonction, et le ministre est alors responsable vis-à-vis de l'Etat. (art. 78). De cette disposition constitutionnelle il résulte :

1° Que seuls le roi et la Narodna Skoupchtina peuvent mettre en accusation les ministres, à l'exclusion du Sénat et des particuliers. Nous avons vu plus haut que ce droit accordé à la Chambre basse, porte atteinte au principe de l'égalité entre les Chambres législatives. Cette égalité existerait si le droit d'accusation appartenait aussi bien au Sénat qu'à la Narodna Skoupchtina, ou si on accordait au Sénat le droit de juger les ministres accusés par la Narodna Skoupchtina. Mais la Constitution yougoslave n'a fait ni l'un ni l'autre. De plus, elle ne détermine pas la juridiction compétente pour juger les ministres accusés. Remarquons que sous la Constitution de Vidovdan, la juridiction invitée à juger les ministres, était un tribunal spécialement constitué à cet effet et appelé « Tribunal d'Etat », qui était composé de six conseillers d'Etat et de six juges de la Cour de Cassation, tirés au sort en séance plénière (art. 93 de la Constitution de Vidovdan). La Constitution actuelle prévoit l'élaboration d'une loi sur la responsabilité ministérielle, mais cette loi n'est pas encore élaborée. Donc, comme la Constitution n'a pas fixé la juridiction compétente et a laissé à la loi le soin d'accomplir cette tâche, nous sommes d'avis qu'il serait facile de ramener l'équilibre entre les Chambres législatives,

en accordant simplement au Sénat le droit de juger les ministres accusés.

Quant aux particuliers, nous avons vu qu'ils n'ont pas le droit de mettre en accusation les ministres, même s'ils ont été victimes d'un délit ou d'un dommage causé par un acte illégal ministériel, malgré que l'art. 18 de la Constitution prescrit que « tout citoyen victime d'un délit commis par un fonctionnaire de l'Etat ou des corps autonomes dans l'exercice de ses fonctions, a le droit de porter directement plainte au tribunal et sans autorisation de personne ». Donc, ce droit qu'ont les particuliers de porter plainte directement au tribunal contre tous les fonctionnaires, ils ne l'ont pas contre les ministres. Faut-il dire alors que les particuliers sont tout à fait sans recours contre les actes illégaux des ministres ? Nous croyons que non. Comme ils ont le droit de porter directement plainte aux Chambres législatives, ils pourraient, par conséquent, porter plainte à la Narodna Skoupchtina, en demandant que la Chambre basse, prenne leur parti et accuse le ministre coupable. Evidemment, ce moyen ne présente pas une valeur aussi grande pour le particulier qui lui donnerait, par exemple, une plainte directement portée devant le tribunal ordinaire, mais néanmoins, il n'est pas à dédaigner. En outre, ils peuvent en même temps demander une indemnité à l'Etat, puisque ce dernier est responsable des dommages causés aux citoyens par les illégalités commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

2° En second lieu, il résulte que les ministres sont responsables pénalement de toutes les infractions à la Constitution et aux lois du pays. La Constitution emploie une formule si large qu'elle sous entend aussi les faits criminels. Puis, comme le chef de l'Etat est irresponsable, les ministres sont responsables, non seulement de leurs actes personnels, mais aussi des actes accomplis par le roi, ils sont responsables pour toutes les infractions à la Constitution et aux lois existantes, commises par un acte royal, étant donné qu'ils ont contresigné cet acte. Un ministre peut être mis en accusation aussi bien pendant la durée de ses fonctions que dans les cinq années qui suivent sa retraite. La proposition tendant à mettre un ministre en accusation, doit être faite par écrit et énoncer les chefs d'accusation. Lorsque l'accusation contre un ministre est portée par la Narodna Skoupchtina, la décision déférant celui-ci au tribunal doit être prise à la majorité des deux tiers du nombre total des députés (art. 79). Or, tandis que d'une part le droit d'accusation est conféré au roi seul, la Constitution

exige d'autre part de la Narodna Skoupchtina une majorité des deux tiers (1).

Nous avons terminé ainsi avec la responsabilité pénale des ministres.

La responsabilité politique des ministres existe-t-elle ou non actuellement ? C'est la question que nous devons d'abord poser, étant donné que la Constitution de 1931 est complètement muette sur la responsabilité politique des ministres devant le Parlement. A la différence de la Constitution de Vidvodan, elle n'a pas fait elle-même le choix entre le système du gouvernement parlementaire et le système du gouvernement non parlementaire. Sous le régime de la Constitution de Vidvodan, le système du gouvernement parlementaire était adopté dans notre pays, système que se traduit essentiellement par la responsabilité politique des ministres devant le Parlement. Ce qui est surtout très important, c'est que ce système n'était pas une conséquence de la pratique parlementaire, mais au contraire il était expressément prévu par la Constitution de Vidvodan, lorsqu'elle disposait dans son art 1^{er} que notre Etat est « une monarchie constitutionnelle, *parlementaire* et héréditaire ». Cette Constitution a laissé uniquement à la pratique le soin de déterminer, selon nos besoins et nos conditions, les prescriptions détaillées concernant le fonctionnement et l'application de ce système, car elle ne les a pas elle-même prescrites. Donc, la Constitution de Vidvodan a fixé, dans son premier article, le régime parlementaire.

Inversement, la Constitution de 1931 ne prévoit pas expressément le système du gouvernement parlementaire. Avant tout, dans son article 1^{er} qui correspond à l'article 1^{er} de la Constitution de Vidvodan — il n'est pas dit que la Yougoslavie est un Etat parlementaire ; cet article dispose simplement que « le Royaume de Yougoslavie est une monarchie héréditaire et constitutionnelle ». Mais si la Constitution de 1931 n'a pas déterminé expressément le système du gouvernement parlementaire, elle ne l'a pas non plus exclu. Elle est restée muette. Donc il s'ensuit logiquement qu'elle a laissé à la pratique le soin de faire le choix entre le système parlementaire et le système non parlementaire, c'est-à-dire de décider si les ministres

(1) Pour la mise en accusation d'un ministre par la Narodna Skoupchtina, comptant en tout 306 membres, il faudrait par conséquent l'avis favorable de 204 députés.

seront responsables devant le Parlement ou non. La pratique ne s'est pas prononcée encore.

Nous savons que sans l'introduction du système parlementaire l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'existerait pas à cause du droit que la Constitution confère au pouvoir exécutif de dissoudre la Narodna Skoupchtina. D'un côté, le législatif serait placé sous la dépendance de l'exécutif, justement par l'existence de ce droit de dissolution, tandis que de l'autre, l'exécutif serait tout à fait indépendant du législatif, par l'irresponsabilité politique du gouvernement. Ce droit de dissolution qu'on attribue au gouvernement est considéré comme une caractéristique du régime parlementaire et sert, en effet, de poids d'équilibre contre sa responsabilité politique devant le Parlement. Nous savons que la formule idéale du régime parlementaire réside dans l'équilibre parfait entre le législatif et l'exécutif et sur la base de collaboration et de contrôle mutuels. Cet équilibre serait défait si d'un côté existait la dépendance du gouvernement au Parlement, comme conséquence de la responsabilité politique du gouvernement, et, de l'autre côté, l'indépendance absolue du Parlement vis-à-vis de l'exécutif. Dans de pareilles conditions, l'exécutif serait soumis au législatif. Pour éviter ce rapport déséquilibré, on confère à l'exécutif le droit de dissoudre le Parlement. Ainsi on crée, à côté de la dépendance de l'exécutif vis-à-vis du législatif, la dépendance du législatif vis-à-vis de l'exécutif. Si à un moment un conflit éclate entre le gouvernement et le Parlement, on a à choisir entre les deux solutions suivantes : ou changer le gouvernement, ou bien, inversement, changer le Parlement.

Ces considérations d'ordre général étaient nécessaires pour mieux comprendre la situation créée par la Constitution de 1931. La Constitution de Vidvotan, prévoyant expressément le régime parlementaire, comme nous l'avons vu plus haut, a également conféré à l'exécutif le droit de dissolution de la Narodna Skoupchtina (art. 52 de la Constitution de Vidvotan), et par là même a ramené l'équilibre nécessaire entre le gouvernement et le Parlement. Au contraire, la Constitution de 1931 ne prévoit expressément que le droit de dissolution de la Narodna Skoupchtina, sans mentionner d'aucune façon la responsabilité politique du gouvernement devant cette assemblée. Or, par l'attribution à l'exécutif de ce droit de dissolution, la Constitution de 1931 a subordonné le législatif au pouvoir exécutif. Et alors, si le régime parlementaire n'était pas institué dans la pratique, ou autrement dit, si on n'admettait pas la

responsabilité politique des ministres devant la Narodna Skoupchtina, l'équilibre entre ces deux pouvoirs n'existerait pas. Il serait défait au détriment du législatif et au profit de l'exécutif ; le législatif se trouverait dans une situation dépendante vis-à-vis de l'exécutif, tandis que l'exécutif serait indépendant du législatif. Sous le régime de la Constitution de 1931, cette subordination d'un pouvoir à l'autre pourrait être évitée et l'équilibre ramené, si on introduisait vis-à-vis du droit de l'exécutif de dissoudre la Narodna Skoupchtina la responsabilité politique du gouvernement devant cette Chambre. Uniquement par ce mode on arriverait à la dépendance mutuelle des deux pouvoirs, et par là à une collaboration équilibrée que nécessite d'ailleurs le vrai régime parlementaire.

Dans le même ordre d'idée, la question se pose de savoir si l'égalité doit exister entre le Sénat et la Narodna Skoupchtina au point de vue de la responsabilité politique des ministres, ou, autrement dit, la responsabilité politique des ministres doit-elle exister aussi devant la Chambre haute ? Evidemment que la Constitution de 1931 ne répond pas à cette question puisqu'elle ne parle pas de la responsabilité politique des ministres. Par conséquent, nous pouvons dire qu'elle a laissé à la pratique le soin de régler cette question (de la même manière d'ailleurs que l'existence même de cette responsabilité politique des ministres). Nous devons remarquer immédiatement que l'existence de la responsabilité politique du gouvernement devant le Sénat ne serait pas en harmonie avec la forme idéale du régime parlementaire qui suppose l'équilibre parfait entre le législatif et l'exécutif sur la base de leur contrôle et collaboration mutuels. Dans les pays pratiquant le système dualiste, l'équilibre entre les deux pouvoirs serait maintenu si on n'instituait la responsabilité politique du gouvernement que devant celle des deux Chambres qui peut être dissoute par l'exécutif, ou, peut-être, d'instituer cette responsabilité devant les deux, si les textes constitutionnels accordent à l'exécutif le droit de les dissoudre toutes les deux. Donc, si la responsabilité politique du gouvernement existait devant les deux Chambres, il faudrait alors donner à l'exécutif le droit de les dissoudre toutes les deux, ou, inversement, si l'exécutif avait le droit de dissoudre les deux Chambres, il faudrait logiquement reconnaître aux deux la possibilité de renverser le gouvernement. De cette manière, l'équilibre parfait entre le législatif et l'exécutif serait maintenu. Or, le type idéal du régime parlementaire exige l'équilibre parfait entre le législatif et l'exécutif, lequel, d'autre part, ne pourrait exister que si la responsabilité poli-

tique du gouvernement allait parallèlement avec le droit de dissolution.

En appliquant ces considérations d'ordre général à la situation créée par la Constitution de 1931, nous dirons que le Sénat ne devrait pas avoir le droit de renverser le ministère, ou, autrement dit, que la responsabilité politique des ministres ne devrait pas exister devant la Chambre haute. En réalité la Constitution de 1931 ne prévoit que la dissolution de la Narodna Skoupchtina et non celle du Sénat. Or, comme le Sénat ne peut pas être dissous, la responsabilité politique des ministres devant le Sénat ne devrait pas être instituée.

Chapitre III

LES FONCTIONNAIRES

Bien qu'en 1923 une loi sur les fonctionnaires ait été votée, la question des fonctionnaires n'était pas définitivement résolue. Il y avait des questions qui restaient pendantes aussi bien pour l'administration que pour les fonctionnaires eux-mêmes. Un tel état de choses représentait une anomalie qui devait être corrigée et c'est pourquoi il fallait résoudre cette question de la manière qui répond le mieux aux intérêts de l'Etat et aux nécessités du service et des fonctionnaires. La question n'était pas des plus faciles à résoudre et elle a nécessité une grande attention. Le fait que l'étude de cette question devait être abordée juste au moment où la dépression économique exigeait l'épargne la plus rationnelle et un budget des plus équilibrés, cette question n'en était que plus difficile encore. Jusqu'au vote de la loi sur les fonctionnaires du 31 juillet 1923, il y avait, dans les diverses parties de notre pays, différentes prescriptions sur la situation des employés et autres officiers publics. Le principal but de la loi de 1923 fut de réaliser en ce sens une certaine unité, autant que la diversité des services le permettait. Cependant, avec le temps, la pratique a montré qu'il y avait dans le système inauguré en 1923 certaines lacunes qu'il a fallu combler. D'autre part, par nombre de lois spéciales sur l'organisation de certaines branches de services civils on a dû s'écarter du système qui était en vigueur et la diversité s'est de nouveau affirmée.

D'après la loi de 1923, les fonctionnaires étaient divisés en trois catégories, suivant leur préparation scolaire. Pour la première catégorie la loi exigeait le diplôme d'une Faculté, pour la seconde le diplôme du baccalauréat, et dans la troi-

sième catégorie étaient rangés tous ceux qui n'avaient pas le baccalauréat, mais avaient quatre années d'un lycée ou école professionnelle. Cet état de choses a été modifié par la nouvelle loi sur les fonctionnaires du 1^{er} avril 1931, qui est actuellement en vigueur. La nouvelle loi rétablit l'unité nécessaire dans cette importante branche de la vie nationale et perfectionne le système qui avait été pratiqué, en écartant les fautes et en comblant les lacunes.

Conformément à la Constitution, le pouvoir exécutif nomme les fonctionnaires aux différents emplois dans la mesure des postes disponibles. Le roi nomme les fonctionnaires supérieurs de l'Etat (art. 29, al. 2) ; les ministres nomment les fonctionnaires subalternes aux termes des prescriptions de la loi (art. 77, al. 3). Les conditions dans lesquelles sont nommés les fonctionnaires, leurs droits et devoirs, leurs appointements et leurs retraites sont réglés par la loi sur les fonctionnaires.

Toutes les fonctions dans toutes les branches de l'administration sont également accessibles à tous les citoyens sous les conditions prévues par la loi (art. 19 de la Constitution). Ces conditions prévues par les articles 2 et 3 de la loi sur les fonctionnaires sont les suivantes : 1° être de nationalité yougoslave par naissance ou par naturalisation. Les étrangers ne peuvent être admis au service de l'Etat que comme les fonctionnaires contractuels ; 2° avoir dix-huit ans accomplis ; 3° savoir parfaitement la langue officielle ; 4° avoir la préparation déterminée par la loi pour le service dans une branche spéciale ; 5° avoir rempli l'obligation militaire, sauf dans le cas où selon la loi sur l'organisation de l'Armée et de la Marine on n'a pas été libéré, etc... La Constitution n'exclut pas les femmes, elles peuvent être nommées au même titre que les hommes aux différents emplois de l'Etat, mais jusqu'à présent les femmes n'ont occupé, en dehors de l'enseignement, que des fonctions subalternes.

L'ancienne loi sur les fonctionnaires de 1923 les divisait en catégories et créait entre elles des barrières infranchissables. La nouvelle loi introduit plus d'égalité, d'ordre et efface dans une grande mesure les classes de fonctionnaires. Selon la nouvelle loi il n'y a plus de catégories. Cela ne veut pas dire qu'il n'est plus tenu compte de la qualification scolaire. Les qualifications scolaires ont seulement été prises comme base, non plus pour répartir les employés en catégories, mais pour fixer le montant maximum de leurs émoluments sur une échelle unique. Elle divise tous les fonctionnaires en dix groupes, le quatrième, le troisième et le deuxième groupe comprennent

chacun deux degrés. Les fonctionnaires ayant une qualification scolaire moindre que le baccalauréat débutent, par exemple, dans le 10^e groupe, mais ont la possibilité, par l'avancement auquel leur donnent droit leurs années de service, d'accéder aux groupes comprenant les fonctionnaires ayant une préparation scolaire supérieure et ils vont de pair pendant un certain temps, jusqu'au moment où ces derniers, en vertu de leur préparation scolaire, vont plus loin (1).

Conformément à la loi, le président du Conseil des Ministres, les ministres et les bans sont placés en dehors du cadre des dix groupes de fonctionnaires (art. 18, al. 2).

Suivant l'ancienne loi il y avait deux traitements de base et de position. Actuellement, on ne connaît qu'un seul traitement corresondant à chaque groupe. En ce qui concerne le mouvement dans les groupes, la loi établit le principe de la systématisation des places, c'est-à-dire la fixation de leur nombre qui ne peut être augmenté par le budget. Les traitements globaux des fonctionnaires ne sont pas restés les mêmes. La crise économique générale qui a nécessité dans bien des pays une réduction des traitements des fonctionnaires d'Etat a également rendu nécessaires certaines économies en ce sens. D'autre part, tous les fonctionnaires en avançant ne toucheront pas immédiatement le surplus de traitement que comporte leur avancement, mais ne commenceront à le toucher qu'au bout d'une année à compter du jour de l'avancement. Ainsi, même s'ils ont avancé, ils toucheront encore pendant une année le même traitement, c'est-à-dire leur traitement qu'ils avaient dans le groupe inférieur.

Les fonctionnaires acquièrent le droit à la retraite après dix années de service effectif. Pour déterminer le montant de la retraite on prend pour base le traitement que le fonctionnaire avait au moment de sa mise en retraite. On tient compte pour établir le montant de la retraite, non seulement des années de service, mais aussi de l'âge, de sorte que plus le fonctionnaire est jeune, plus le taux de sa retraite est

(1) Les fonctionnaires qui n'ont pas le diplôme du baccalauréat commencent par le X^e groupe et peuvent atteindre le VII^e groupe. C'est là la limite de leur avancement. Les fonctionnaires qui ont le baccalauréat commencent avant le IX^e groupe et atteignent le V^e groupe inclusivement. Les fonctions pour lesquelles le diplôme d'une Faculté est exigé par la loi sont réparties du VIII^e ou 1^{er} groupe, c'est-à-dire que les fonctionnaires ayant la licence d'une Faculté commencent au VIII^e groupe et peuvent atteindre le I^{er}.

bas et inversement. Personne ne peut avoir une retraite supérieure à 95 % de son traitement (1).

Le fonctionnaire peut perdre son droit à la retraite : 1° par le changement de nationalité, ou par son entrée au service d'un Etat étranger sans le consentement du ministre compétant, d'accord avec le président du Conseil des Ministres; 2° par un jugement du tribunal; 3° par un jugement disciplinaire.

La loi du 1^{er} avril 1931 a créé un fonds de retraite familiale pour les fonctionnaires. La Banque Hypothécaire d'Etat est chargée de la gestion de ce fonds sous le contrôle du ministre des Finances. Elle est tenue de soumettre chaque année au ministre des Finances un compte-rendu sur le fonctionnement de ce fonds et un extrait des comptes annuels des dépenses et recettes. Ces comptes des dépenses et recettes sont soumis chaque année à la vérification de la Cour des Comptes. Ce fonds est alimenté d'abord par le surplus du traitement du premier mois après leur nomination des ministres, des bans, des fonctionnaires, puis par la différence du surplus du premier mois après leur avancement d'un groupe à l'autre, par la retenue mensuelle qui est de 5 %, par l'intérêt de ce capital, ainsi que par les peines disciplinaires pécuniaires. Le fonctionnaire acquiert le droit à la retraite familiale s'il a effectué

(1) Le taux de la retraite est déterminé de la manière suivante : Après dix années de service effectif il est fixé à 50 % ; pour toutes les demi-années suivantes on compte 0,90 % en plus. Mais si le fonctionnaire est mis à la retraite avant l'âge de 50 ans ou avant l'accomplissement de 30 ans de service effectif, il a en plus de son traitement qui sert de base pour chaque demi-année le pourcentage suivant :

1° Dans le cas où il n'a pas accompli 15 ans de service effectif et qu'il n'a pas 35 ans	0,50 %
2° Dans le cas où il n'a pas accompli 20 ans de service effectif et 40 ans d'âge	0,60 %
3° Dans le cas où il n'a pas accompli 25 ans de service effectif et 45 ans d'âge	0,70 %
4° Dans le cas où il n'a pas rempli 30 ans de service effectif et 50 ans d'âge	0,80 %

Ainsi donc, pour avoir une retraite égale à 95 % de son traitement, le fonctionnaire doit avoir 35 ans de service effectif (art. 123 de la loi sur les fonctionnaires).

ses versements pendant 5 ans. Cette retraite familiale est déterminée par un pourcentage calculé sur la base de son versement mensuel de 5 %, à savoir après 5 ans accomplis de versements au fonds, un bénéficiaire a le droit à 25 % de la retraite familiale, deux bénéficiaires à 35 %, trois à 45 %, quatre ou plus à 55 %. Après dix ans accomplis des versements ces pourcentages augmentent de 5 %, et de 1 % pour chaque année au delà de 10 ans, mais toujours sous condition que la retraite familiale pour un bénéficiaire ne soit pas supérieure à 55 %, pour deux à 65 %, pour trois à 75 % et pour quatre bénéficiaires ou plus à 85 %. La Banque Hypothécaire d'Etat commencera les paiements des retraites familiales après huit ans d'existence de ce fonds. Jusqu'à ce moment les paiements sont effectués par l'Etat sur les ressources budgétaires. Cette retraite familiale appartient à la femme légitime et aux enfants légitimes du fonctionnaire. La veuve perd le droit à la pension familiale si elle change de nationalité, par un jugement du Tribunal, par l'acceptation d'un emploi dans les services de l'Etat, ainsi qu'en cas de second mariage. En ce qui concerne les enfants la loi prévoit les trois premières hypothèses et de plus, les filles perdent le droit à la retraite familiale par le mariage, tandis que les enfants du sexe masculin jouissent de cette retraite jusqu'à leur majorité. S'ils sont étudiants, ils en jouissent jusqu'à 23 ans révolus.

Les dispositions sur les associations de fonctionnaires sont également nouvelles. Les associations de fonctionnaires ne peuvent être créées qu'avec l'autorisation du ministre compétent. Elles peuvent se créer par professions pour chaque ordre séparément, mais par une association pour tout le pays et avec des sections par banovine. En aucun cas, elles ne doivent avoir une caractère local, religieux ou régional. Les associations professionnelles de fonctionnaires se trouvent placées sous le contrôle des ministres compétents.

La question de l'indemnisation des dommages causés par le service illégal ou irrégulier des fonctionnaires en service est résolue par l'art. 79 de la loi sur les fonctionnaires, qui proclame la responsabilité du fonctionnaire comme auteur et celle de l'Etat. Si l'Etat n'était pas responsable, la responsabilité du fonctionnaire pourrait bien être illusoire, étant donné son insolvabilité dans la majorité des cas. La garantie administrative n'existe pas conformément à l'art. 18 de la Constitution, qui autorise les particuliers victimes de porter plainte devant le tribunal compétent (le tribunal du lieu où le dommage a

été causé), sans aucune autorisation administrative préalable. La plainte doit être dirigée contre le fonctionnaire et contre l'Etat. Si la plainte n'englobe pas immédiatement l'Etat, sa responsabilité n'entre pas en jeu. L'Etat n'est tenu de dédommager la victime que dans le cas de l'insolvabilité du fonctionnaire. Par une décision du ministre compétent, d'accord avec le ministre des Finances et le Président du Conseil des Ministres, l'Etat peut assumer la responsabilité toute entière et ainsi libérer le fonctionnement accusé s'il est prouvé que le dommage causé est le résultat de son trop grand dévouement en service.

En ce qui concerne les infractions commises dans l'exercice de sa fonction, le fonctionnaire répond pénalement et disciplinairement. En effet, les fonctionnaires sont tenus de se conformer aux lois et d'exercer leurs fonctions impartialement. Ils sont obligés aussi de se conformer aux ordres de leurs supérieurs, donnés conformément aux lois. Il est tenu de garder le « secret de service ». Sous ce mot « secret de service » on comprend tout ce qu'il a entendu et ce qui pourrait être nuisible pour l'Etat ou ses intérêts si on le rendait public. Les fonctionnaires ne peuvent être parties contractantes dans les contrats de fournitures ou de travaux à effectuer passés avec l'Etat. Ils ne peuvent poser leur candidature aux élections de sénateurs ou députés tant qu'ils sont en activité (art. 58, al. 1 de la Constitution), etc... L'art. 188 de la loi sur les fonctionnaires en prévoit les sanctions. Ceux qui désobéissent à ces prescriptions sont punis suivant la gravité de leurs fautes, soit par la suppression partielle de leur traitement, soit par le déplacement sans dédommagement de frais de transport, soit encore par une mise à la retraite d'office, soit enfin par la révocation. Ces peines disciplinaires sont prononcées par les tribunaux disciplinaires compétents. Ce sont les Tribunaux Administratifs et le Conseil d'Etat.

Les Tribunaux Administratifs sont composés, lorsqu'ils prononcent les peines disciplinaires contre des fonctionnaires, de trois juges. Le Conseil d'Etat comme tribunal disciplinaire juge dans une section spéciale à laquelle est confiée le soin de rendre les peines disciplinaires. Il tranche aussi les conflits de compétence entre les tribunaux disciplinaires (administratifs). Ajoutons pour terminer que si le délit commis par le fonctionnaire est un de ceux que prévoit le Code pénal, l'affaire est renvoyée au tribunal judiciaire et on lui applique les peines adéquates (art. 209, al. 2).

Chapitre IV

LA DIVISION ADMINISTRATIVE DU PAYS

Nous avons vu plus haut qu'en cette matière les plus grandes fautes ont été commises au moment de la création de l'Etat yougolave et l'élaboration de la Constitution de Vidovdan, laquelle introduisant le système centraliste, ne répondait pas aux desiderata d'une grande partie de la population yougoslave. Les Croates et les Slovènes attaquèrent, à juste titre d'ailleurs, ce centralisme, craignant l'hégémonie de la branche la plus nombreuse de notre peuple, c'est-à-dire la branche serbe. La discussion serbo-croate, qu'on désignait autrefois dans la presse sous le nom de question croate, n'était, en effet, que la question de l'organisation de l'Administration du pays, organisation malsaine établie par la Constitution de Vidvodan. Les Serbes, pour une grande part, tenaient plutôt à la centralisation. Les Croates et les Slovènes désiraient depuis longtemps des autonomies plus ou moins larges. Même lorsque les Croates étaient au pouvoir avec les radicaux, à chaque instant, ils se retrouvaient sur le point délicat de la révision de la Constitution concernant l'organisation centraliste de l'Administration qui, pour les partis serbes, paraissait extrêmement dangereuse à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale du pays, pouvant même entraîner une dislocation de l'Etat. Nous avons vu plus haut toutes les conséquences néfastes du système centraliste, sans avoir besoin de les répéter. Nous dirons simplement que la centralisation, qui devait être le meilleur gardien de l'unité et de l'esprit national yougoslave, était devenue la principale cause des difficultés de toutes sortes qu'a connues la jeune Yougoslavie.

Sous le Régime absolu, une réorganisation administrative du pays est faite. C'est la loi du 3 octobre 1929 qui l'a accomplie. Une marche à suivre fut donnée : desserrer les liens centralistes qui entravaient toute activité régionale pour permettre un plus grand développement économique des provinces, ac-

corder une autonomie réelle aux provinces, et leur donner un plus vaste champ d'action. Cette loi du 3 octobre 1929 est, en réalité, la pierre de base sur laquelle s'édifiait l'organisation administrative actuelle. La Constitution de 1931 consacre, dans ses dispositions, cette œuvre de la loi du 3 octobre 1929 en la complétant sur certains points, mais sans y apporter des changements notables.

Nous passerons maintenant à l'étude de l'organisation administrative du pays, telle quelle résulte de la loi du 3 octobre 1929 et de la Constitution de 1931.

DIVISION ADMINISTRATIVES DU PAYS EN BANOVINES, ARRONDISSEMENT ET COMMUNES. — La Constitution de 1931 dispose que « l'administration dans le Royaume s'exerce par les banovines, les arrondissements et les communes » (art. 82). L'institution des banovines a déjà été faite par la loi du 3 octobre 1929 et la Constitution de 1931 ne fait que consacrer l'œuvre de cette loi. Dans la banovine, nous nous trouvons en présence de deux catégories d'autorités : celles de l'Etat et les autorités autonomes essentiellement électives, chargées des intérêts locaux. Au contraire, dans l'arrondissement, aucune autorité autonome élective n'existe ; il n'y a que des représentants de l'administration centrale. Quant à la commune, elle sera administrée par des représentants locaux électifs et réalisera ainsi un corps parfaitement autonome dès que la loi sur les communes, prévue par la Constitution (actuellement en préparation), sera rendue. Comme la Constitution ne fait que mentionner l'arrondissement et la commune, nous les laisserons en dehors de notre étude. Remarquons seulement qu'à la tête de l'arrondissement se trouve le gouverneur de l'arrondissement (Sreski Nachelnik), représentant l'Administration centrale. Il est nommé par le ministre de l'Intérieur et ses attributions sont nombreuses. En tant que représentant du pouvoir central dans l'arrondissement, il est chargé de l'Administration générale. Pour ses actes, il est soumis au contrôle direct du ban, devant qui il est responsable.

Nous allons nous occuper spécialement de la banovine, innovation de la loi du 3 octobre 1929 et de la Constitution de 1931 à laquelle, d'ailleurs, la Constitution a consacré plusieurs articles. Nous traiterons dans quatre paragraphes distincts l'organisation des banovines, de l'administration de l'Etat dans la banovine en tant qu'organe autonome et du contrôle par l'Etat des autorités autonomes banovinales.

§ 1. — LES BANOVINES

Les banovines sont de grandes unités administratives, dénommées d'après le nom des principaux fleuves qui les traversent. Ces noms connus et familiers dans le pays, désignent de la façon la plus expressive les différentes banovines. Le pays entier est divisé en neuf banovines (art. 83), à savoir :

- 1° Banovine de la Drava, avec le chef-lieu à Ljubljana ;
- 2° Banovine de la Sava, avec le chef-lieu à Zagreb ;
- 3° Banovine du Vrbas, avec le chef-lieu à Banja Luka ;
- 4° Banovine du Littoral, avec le chef-lieu à Split ;
- 5° Banovine de la Drina, avec le chef-lieu à Sarajevo ;
- 6° Banovine de la Zeta, avec le chef-lieu à Cetinje ;
- 7° Banovine du Danube, avec le chef-lieu à Novi Sad ;
- 8° Banovine de la Morava, avec le chef-lieu à Nis ;
- 9° Banovine du Vardar, avec le chef-lieu à Skoplje.

Outre ces banovines, le texte constitutionnel prévoit une unité administrative à part, qui comprend la ville de Beograd, Zemun et Pancévo, avec les villages environnants (art. 85). Cette unité administrative, qui porte le nom de Préfecture de Beograd, englobe les trois villes mentionnées et un certain nombre de villages, séparés de la Banovine du Danube (sur le territoire de laquelle cette unité administrative est située) et rattachés à ladite Préfecture de Beograd. Cette Préfecture de Beograd est soumise directement au contrôle du ministre de l'Intérieur. Donc, il y a 9 banovines et la Préfecture de Beograd.

Bien que les délimitations des différentes unités administratives ne soient pas, en général, déterminées dans une Constitution, mais réglées par des lois ordinaires, la Constitution de 1931, au contraire, les fixe avec une minutie étonnante. Dans son art. 83, la Constitution détermine en détail les limites des différentes banovines, rendant par là même impossibles, sans une révision constitutionnelle, les détachements et les rattachements éventuels d'un arrondissement ou d'une commune d'une banovine à une autre. Cette mesure est dictée dans le but d'effacer toutes les frontières historiques qui séparent les différentes régions.

Quelle appréciation peut-on porter sur les délimitations des banovines ? Les milieux gouvernementaux prétendent que la division du territoire en neuf banovines a été faite en tenant

compte de la configuration naturelle et des communications, sans écarter le facteur économique qui a également joué un rôle important. De notre part, nous ne pouvons pas dire que la délimitation ainsi établie est parfaite. Il se trouve, en effet, des arrondissements et des communes qui ne font pas partie des banovines auxquelles on aurait dû logiquement les incorporer selon les conditions de la vie économique et culturelle. Par exemple, certains arrondissements et communes situés aux environs de Sarajevo sont rattachés à la Banovine du Littoral (Split), tandis que logiquement ils devraient être incorporés à la Banovine de la Drina (Sarajevo), aussi bien au point de vue économique qu'au point de vue cultural, sans parler des déplacements auxquels sont soumis leurs habitants pour aller à Split, quand ils se trouvent pour ainsi dire à la porte de Sarajevo. Et de tels exemples ne sont pas rares.

§ 2. — *L'ADMINISTRATION DE L'ETAT DANS LA BANOVINE*

A la tête de chaque banovine se trouve un ban. Il est le représentant du pouvoir suprême dans la banovine. Le ban est nommé par le roi, sur la proposition du président du Conseil des Ministres (art. 86). La Constitution de 1931 n'exige aucune condition pour occuper le poste de ban. La loi sur les fonctionnaires du 1^{er} avril 1931 exclut expressément les bans du cadre des fonctionnaires, au même titre que les ministres (art. 18). Néanmoins, nous croyons qu'ils sont soumis, de même que les ministres, aux conditions générales de capacité, conformément à l'art. 18 de la Constitution. Les appointements des bans sont les mêmes que ceux des ministres ; leur retraite est celle des ministres, à condition toutefois d'avoir occupé le poste de ban pendant trois années consécutives ; ils ont une carte gratuite de circulation sur les chemins de fer et bateaux de l'Etat, etc.

Quant à la sphère de compétence des bans, elle est déterminée par la loi du 3 octobre 1929. Cette loi qui doit être considérée comme la loi organique de l'organisation administrative en donnant un champ de compétences très vastes aux bans, avait pour tâche d'introduire le système de déconcentration administrative dans le pays. Mais malheureusement comme nous le verrons bientôt, cette déconcentration administrative, prévue par la loi du 3 octobre 1929, et, d'ailleurs, tout à fait dans l'esprit de la Constitution, est restée en pratique lettre morte, à cause d'une fausse interprétation de certains articles de

cette loi. Nous examinerons d'abord les pouvoirs accordés aux bans par la loi du 3 octobre, et ensuite, nous verrons de quelle manière on a déjoué en pratique cette vaste compétence des bans, et, par là même, le système de déconcentration administrative.

Conformément à la loi du 3 octobre 1929, le ban, comme représentant du pouvoir suprême, est chargé de l'administration générale dans la banovine. Sa compétence s'étend sur toutes les affaires de l'administration générale, sauf celles pour lesquelles les autorités d'arrondissement sont compétentes, ainsi que celles qui sont expressément réservées par les lois à la compétence des ministres (art. 7 de la loi du 3 oct. 1929). Cet article nous donne la représentation du cercle dont cette loi a entouré la compétence des bans.

Voyons maintenant les dispositions particulières de la loi déterminant cette compétence.

Chargé de l'administration générale, le ban doit s'occuper des questions agricoles. Il doit rechercher toutes les mesures propres à encourager l'agriculture, ainsi que l'organisation d'associations agricoles et de coopératives. Les questions de colonisation et du regroupement des propriétés sont également de sa compétence. La police champêtre est de même sous ses ordres. Sa compétence s'étend aux questions de construction et d'entretien des routes et ponts aussi bien nationaux que banovinaux. Il exerce un contrôle sur les routes privées ; aucune route privée ne peut être construite sans son autorisation préalable. Balisage des fleuves, utilisation de la force hydraulique, travaux de protection contre l'inondation, travaux de reboisement et autres sont également de sa compétence. Il contrôle le respect et l'exécution de la loi sur la chasse, ainsi que sur toutes les mines dans la banovine. Cette compétence s'étend de même aux questions sociales : inspection du travail et assistance. Il s'occupe aussi des mutilés de guerre, quand cette fonction n'a pas été confiée à des institutions spéciales.

Les questions d'ordre sanitaire sont aussi de la compétence. Ainsi les hôpitaux, les stations balnéaires, les sources minérales doivent se conformer à ses recommandations. Le ban a le haut contrôle sur le fonctionnement des écoles primaires, secondaires ou professionnelles. Il contrôle aussi les associations de tous ordres dans la banovine. Le ban nomme, déplace, met à la retraite et révoque les fonctionnaires administratifs dans la banovine, toutefois dans les limites de sa compétence prévue par la loi sur l'administration des banovines (art. 87

de la Constitution). La loi charge également le ban de veiller sur les intérêts économiques, sociaux, intellectuels et d'hygiène publique de la population dans la mesure où, par leur importance, ces intérêts dépassent les limites et les besoins des communes en restant toujours dans le cadre des intérêts purement banovinaux.

Le ban décide en dernier ressort pour toutes les affaires de sa compétence. Il est juge d'appel contre les décisions des organes qui lui sont subordonnés.

Dans l'accomplissement de cet énorme travail dont il est chargé, le ban est secondé par un ban-adjoint. En outre la loi du 3 octobre, et surtout celle du 7 novembre de la même année, met à sa disposition un nombreux corps de fonctionnaires qui doivent, par leurs conseils techniques, lui faciliter la grande tâche de l'administration générale.

Après avoir énuméré toutes les attributions des bans, on aperçoit facilement le but poursuivi par ces lois qui conféraient aux bans le droit de prendre les décisions en dernier ressort pour toutes les affaires de l'administration générale, sauf toutefois celles qui sont de la compétence des autorités d'arrondissement ou des ministres, but qui est, en effet, d'introduire le système de déconcentration dans l'administration du pays. Il nous reste à voir de quelle manière ce système de déconcentration administrative, légalement introduit, a été déjoué en pratique.

La loi du 3 octobre 1929 avait principalement pour but d'organiser dans le pays le système de déconcentration, ce qui résulte clairement de son art. 6, qui dispose expressément que « le ban décide en dernier ressort de toutes les affaires de sa compétence ». Mais, immédiatement après la mise en vigueur de cette loi, un conflit a éclaté dans le gouvernement d'alors sur la portée à donner à cette disposition essentielle. Une divergence d'opinions s'élevait entre les ministres bien que cette disposition fût extrêmement claire et précise. Certains ministres agissaient énergiquement pour que cette disposition soit interprétée comme n'accordant aux bans le droit de statuer en dernière instance qu'au cas où ils rendent des décisions en second ressort (c'est-à-dire comme juges d'appel), tandis que pour les affaires où les bans décident en premier ressort, il faudrait appliquer le principe posé par l'art. 18 de la loi sur le Conseil d'Etat et Tribunaux Administratifs suivant lequel les ministres compétents conserveraient le droit de décision comme autorité du second degré. Le ministère de l'Intérieur a expliqué ensuite dans ce sens la portée de cette disposition

essentielle, en se basant sur l'art. 18 de ladite loi, et en considérant cette loi comme une loi organique de l'organisation administrative du pays. Cet art. 18 introduit le système de deux instances, en ce qui concerne les autorités administratives, et, par conséquent, selon ce système, les ministres sont compétents pour connaître en appel les décisions rendues par le ban en premier ressort.

Cette interprétation est absolument fausse. La loi du 3 octobre avait pour but d'attribuer aux bans — représentants du pouvoir suprême dans la banovine — des pouvoirs très larges de décision, ce qui correspond d'ailleurs au système de déconcentration, et ce qui est, en outre, consacré par la Constitution de 1931, et tout à fait conforme à son esprit. D'autre part, il n'y a aucune raison de considérer cette loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs comme la loi organique de notre organisation administrative. En réalité, la loi organique de notre système administratif est la loi du 3 octobre 1929 sur la dénomination du Royaume et sa division en unités administratives, posant la base à cette nouvelle organisation consacrée postérieurement par la Constitution de 1931 elle-même.

Sur cette question de l'interprétation de l'art. 6 (laquelle d'ailleurs était absolument superflue, étant donné la clarté de ladite disposition), le Conseil d'Etat a soutenu avec raison l'opinion tout à fait opposée à celle du Ministère de l'Intérieur. Il a interprété cet article 6 de la loi du 3 octobre comme accordant au ban, le droit de décision en dernier ressort, soit qu'il statue en premier ressort, soit en appel, sur toutes les affaires de sa compétence. Cette interprétation est juste, car la loi du 3 octobre, en disposant que le ban décide en dernier ressort de toutes les affaires de sa compétence, n'a aucunement tenu compte du fait que le ban rend la décision en premier ressort ou en appel. C'est d'ailleurs compréhensible, étant donné que le ministre doit être simplement une autorité de contrôle, et nullement une autorité administrative supérieure. Il est évident que le législateur avait tendance d'écarter par cette disposition le recours devant le ministre contre la décision du ban. Cette interprétation répond le mieux, en outre, aux principes de la déconcentration administrative, c'est-à-dire à l'esprit de la loi du 3 octobre.

Après cet arrêt du Conseil d'Etat, à l'étonnement général, la fausse interprétation donnée par le Ministère de l'Intérieur a été consacrée par la voie législative : la loi sur la procédure administrative générale du 9 novembre 1930, dans son article

114, dispose que « contre une décision rendue en premier ressort, le particulier a le droit de former un recours devant l'autorité immédiatement supérieure », et que « cela concerne aussi bien les cas où les bans statuent en premier ressort sur les affaires de l'administration de l'Etat que sur les affaires banovinales autonomes ». Ainsi cette disposition législative prescrit que les bans ne peuvent plus statuer en dernier ressort, même sur les affaires banovinales autonomes. Cependant, l'art. 6 de la loi du 3 octobre, dispose expressément que le ban statue en dernier ressort sur toutes les affaires de sa compétence. Donc, il en résulte que l'art. 114 de la loi sur la procédure administrative générale a changé l'un des principes fondamentaux et essentiels de la loi du 3 octobre, le principe de déconcentration. Ainsi, cet art. 114 enlève au ban le droit de statuer non seulement en dernier ressort sur les affaires rentrant dans l'administration de l'Etat, mais également sur les affaires autonomes banovinales. Nous sommes d'avis, au contraire, que le ban, quoiqu'il soit l'organe de l'Etat, doit avoir, selon le principe de déconcentration, l'action et la décision libres sur toutes les affaires de l'administration de l'Etat rentrant dans sa compétence, ainsi que sur les affaires autonomes banovinales, toutefois sous le contrôle et les directives du pouvoir central.

De plus, l'art. 9 de la loi du 3 octobre, a été aussi fausement interprété de la part de certains ministres. Cet article dispose que « le ban agit, dans l'exercice de toutes ses fonctions dont il est reconnu compétent, sous le contrôle et avec les directives des ministres compétents ». Sous le mot « contrôle », ils ont compris qu'ils pouvaient annuler les décisions du ban rendues en appel, et les retourner au ban pour qu'il en statue à nouveau. Cependant, le contrôle suprême ne suppose pas l'annulation, mais au contraire, le droit accordé aux ministres compétents de contrôler si le ban rend les décisions selon leurs directives. Ce contrôle peut entraîner la révocation d'un organe de l'Etat qui ne suit pas les directives données par le pouvoir central. Justement dans ce droit de révocation réside la garantie du pouvoir central dans le système de déconcentration; le pouvoir central attribue de larges pouvoirs à son fonctionnaire, mais celui-ci doit tenir compte des instructions données par le pouvoir central, autrement ce pouvoir peut le révoquer à n'importe quel moment.

Nous voyons donc maintenant qu'en pratique, la déconcentration administrative, prévue par la loi du 3 octobre, n'est nullement appliquée, car les dispositions législatives postérieu-

res confèrent aux ministres, le droit de modifier et même d'annuler les décisions rendues par les bans. Par cette résolution de la question de la compétence des bans, on est arrivé à un système centraliste aussi dur et rigide que celui qui existait avant le 3 octobre 1929. Sans doute la responsabilité en tombe sur le centralisme bureaucratique représenté par ses hauts fonctionnaires qui, défendant fiévreusement leurs compétences, ont ainsi réussi à paralyser l'application du système de déconcentration administrative, et à réduire tellement la compétence des bans, qu'elle ressemble, en effet, à celle d'un simple « gouverneur » d'arrondissement sur un territoire plus vaste : le territoire banovinal. En réalité, l'application du système de déconcentration entraînerait le transfert d'un grand nombre d'affaires de la compétence ministérielle à celle des bans. Ce transfert nécessiterait, évidemment, le déplacement d'un grand nombre de fonctionnaires de la métropole vers différentes banovines. Mais les hauts fonctionnaires, ne voulant pas quitter la capitale, ont essayé de toutes leurs forces, à faire maintenir de larges compétences au pouvoir central, dans le but que leur présence aux ministères soit, sinon indispensable, du moins nécessaire. Ainsi ils ont réussi à persuader même leurs ministres de cette nécessité de maintenir le large cercle de compétences aux ministères, de telle sorte que ces derniers ont fiévreusement plaidé la cause des larges attributions ministérielles.

Cette solution a eu des répercussions néfastes sur les finances de l'Etat, ainsi que sur celles des banovines. Le nombre des fonctionnaires est resté à peu près le même dans les ministères, tandis que dans les banovines, une quantité de nouveaux fonctionnaires ont été nommés, ce qui a logiquement entraîné de nouvelles dépenses budgétaires. Ce dur centralisme n'est aucunement désirable. Pour respecter le système de déconcentration prévu par la loi organique du 3 octobre et consacré par la Constitution, il faudrait avant tout, faire entrer en vigueur les dispositions de la loi du 3 octobre concernant la compétence des bans. De plus, pour atteindre une déconcentration dans le sens large du mot, il faudrait également conférer aux bans, le droit de décision sur certaines questions qui sont actuellement de la compétence des ministres, tandis que, par leur nature, elles devraient être de la compétence des bans, étant donné que les bans sont plus près de la population, et, par là-même, dans la possibilité d'avoir un meilleur aperçu de tous les éléments qui peuvent entrer en jeu au moment des résolutions de ces questions. Par exemple, à quoi bon attribuer à la com-

pétence du Ministre de l'Instruction Publique, le soin de fixer les trois jours de l'année destinés au reboisement que doivent faire les écoliers, ou bien la légalisation des statuts des associations d'élèves ? A quoi bon encore conférer au ministre de l'Agriculture, l'achat des semences sélectionnées ? Une quantité d'affaires semblables sont attribuées à la compétence des différents ministères, tandis qu'elles pourraient être tout simplement transférées à la compétence banovinale.

Pour terminer, nous dirons que les modifications des dispositions législatives, qui ont anéanti la déconcentration, sont indispensables. Nous croyons qu'on ne tardera pas à restituer le système de déconcentration, qui sera, d'ailleurs, conforme à la Constitution elle-même qui le consacre. Par l'application de ce principe dans l'organisation et le fonctionnement des banovines prises comme unités administratives, et par l'application du principe de l'autonomie dans l'organisation et le fonctionnement des banovines, prises comme unités autonomes, les banovines seraient placées dans la possibilité d'agir effectivement pour la satisfaction des intérêts économiques, sociaux et culturels.

§ 3. — *L'AUTONOMIE DE LA BANOVINE*

Les organes de l'administration autonome dans la banovine sont : le Conseil banovinal et le Comité banovinal. La Constitution dispose à cet effet que « un Conseil banovinal et un Comité banovinal existent dans chaque banovine prise comme un corps autonome » (art. 88).

Le Conseil banovinal

L'institution des Conseils banovinaux a été l'œuvre de la loi du 7 novembre 1929. Sous le Régime absolu, les Conseils banovinaux étaient des organes purement consultatifs, chargés d'éclairer les bans sur toutes les questions intéressant la vie économique et sociale de la banovine. Les membres du Conseil banovinal étaient nommés par le ministre de l'Intérieur, à raison d'un membre par arrondissement. Les villes y avaient également leurs représentants, dont le nombre variait suivant celui de la population (un membre pour une population de 5 à 15.000 habitants; deux pour une de 15 à 30.000; trois de 30 à 50.000 habitants). Aucune condition spéciale n'était exigée pour faire partie du Conseil banovinal.

La Constitution de 1931 consacre l'existence des Conseils banovinaux. De l'organe purement consultatif sous le Régime absolu, la Constitution en fait un organe autonome, lui accordant des droits propres. Elle trace les principes généraux de son organisation et de sa compétence. Les prescriptions plus détaillées touchant l'organisation le fonctionnement et la compétence des Conseils banovinaux seront déterminés par des lois. Comme ces lois ne sont pas encore rendues, nous sommes contraints de ne donner qu'une esquisse générale de ces Conseils banovinaux, telle qu'elle résulte des prescriptions constitutionnelles.

Le Conseil banovinal est un organe électif. Il est élu pour une durée de 4 ans, au suffrage universel, égal et direct, suivant les prescriptions de la loi (art. 89, al. 1.). Cette loi électorale concernant les conseillers banovinaux n'étant pas encore rendue, les conseillers banovinaux actuels sont, en effet, ceux qui ont été nommés par le pouvoir discrétionnaire du Ministre de l'Intérieur sous le Régime absolu.

Quant à la compétence des Conseils banovinaux, comme les prescriptions plus détaillées ne sont pas encore rendues, nous devons nous contenter des prescriptions générales de la Constitution. Suivant le texte constitutionnel, les Conseils banovinaux peuvent organiser les différentes branches de l'administration et de l'activité des banovines par des règlements banovinaux, conformément à l'autorisation de la loi sur l'organisation des banovines, ou des autres lois. Les règlements banovinaux ont dans les banovines force de loi, mais ne doivent pas être en contradiction avec la Constitution ni avec les lois existantes; s'ils le sont, ils ne peuvent pas être appliqués (art. 90). Ces règlements banovinaux sont proposés par le Comité banovinal, et le Conseil banovinal en décide (art 91). Or, nous voyons que le ban n'a aucun droit de proposer ces règlements. Les règlements banovinaux sont, au contraire, promulgués et publiés par le ban qui, auparavant, doit demander l'approbation du Conseil d'Etat concernant leur légalité. En cas du refus de l'approbation de la part du Conseil d'Etat, le règlement ne peut être promulgué. Mais le Conseil d'Etat est tenu de donner ou de refuser son approbation dans un délai d'un mois au plus tard. Si le Conseil d'Etat ne se prononce pas dans ce délai prévu, on estime que l'approbation a été donnée (ar. 91).

La Constitution reconnaît aussi aux Conseils banovinaux des attributions d'ordre financier. Ainsi, le Conseil banovinal établit chaque année dans sa première session, le budget bano-

vinal pour l'année suivante, et sur la proposition du Comité banovinal (art. 94). Ajoutons que le Ministre des Finances approuve le budget banovinal, et la Cour des Comptes contrôle son exécution par la voie de vérification du compte final (art. 95).

Le Comité banovinal

Le Comité banovinal est aussi un organe électif. Mais, tandis que le Conseil banovinal est élu au suffrage universel, direct et égal, le Comité banovinal est, au contraire, élu au sein du Conseil banovinal : « Le Conseil banovinal élit de son sein un Comité banovinal qui est l'organe exécutif et autonome dans la banovine » (art. 89). En attendant que la loi détermine l'organisation, le fonctionnement et la compétence de ce Comité, nous mentionnerons ses attributions conférées par la Constitution.

Selon l'art. 89, al. 3, le ban nomme et révoque, sur la proposition du Comité banovinal, les fonctionnaires banovinaux. Or, tandis que le ban nomme, déplace, révoque les fonctionnaires administratifs dans la banovine, c'est-à-dire les fonctionnaires de l'administration de l'Etat dans la banovine sans proposition de personne (mais toutefois selon les termes de la loi), au contraire, en ce qui concerne les fonctionnaires banovinaux (banovine prise comme unité autonome) le ban nomme et révoque, mais seulement sur la proposition du Comité banovinal.

Le Comité banovinal est également chargé, comme nous l'avons vu plus haut, du droit de proposer les règlements banovinaux (art. 91). Quant à ces règlements, tandis que leur élaboration est confiée au Conseil banovinal, le droit d'initiative, au contraire, n'appartient qu'au Comité banovinal. Le Comité banovinal propose également le projet de budget banovinal (art. 94). Il joue ici le rôle de ministre des Finances.

Tels sont les traits caractéristiques et généraux de l'administration autonome dans les banovines telle qu'elle résulte des dispositions constitutionnelles. Nous voyons que la Constitution pose le principe de l'autonomie des banovines. L'organisation, le fonctionnement et la compétence de ces organes autonomes que la Constitution a laissé aux lois, ne sont pas encore déterminés. Il est indispensable que ces lois soient rendues dans un bref délai pour permettre l'application du principe de l'autonomie et le fonctionnement des banovines prises comme unités autonomes conformément à l'esprit de la Constitution.

4. — *Le Contrôle par l'Etat des autorités autonomes*

La Constitution accorde au pouvoir central de l'Etat le droit de contrôle sur les autorités autonomes, dans les termes suivants : « Le pouvoir central de l'Etat veille à ce que les autorités autonomes exercent leurs devoirs légaux dans les limites déterminées et n'agissent pas contrairement à un intérêt général de l'Etat » (art. 92).

Nous avons vu plus haut que les règlements édictés par le Conseil banovinal et ayant force de loi dans la banovine doivent être promulgués et publiés par le ban, sous condition d'avoir obtenu l'approbation préalable du Conseil d'Etat concernant leur légalité. Ici, le contrôle est exercé par le Conseil d'Etat, qui peut refuser l'approbation d'un règlement, ce qui entraînerait l'impossibilité pour le ban de promulguer un tel règlement illégal. Mais la Constitution met immédiatement ces règlements banovinaux à l'abri contre une attente éventuelle de l'approbation demandée au Conseil d'Etat, en fixant un délai d'un mois pendant lequel le Conseil d'Etat doit se prononcer; s'il ne se prononce pas dans le délai prescrit, on estime que l'approbation est donnée et le ban promulguera le règlement en question. Nous voyons par là que la Constitution n'attribue pas au ban le droit de contrôler la légalité des règlements banovinaux; elle confère expressément ce droit au Conseil d'Etat. Il en résulte que le ban est toujours obligé de demander l'approbation du Conseil d'Etat avant de promulguer un règlement banovinal, même s'il n'y a aucun doute sur sa légalité.

Inversement, en ce qui concerne les autres décisions du Conseil banovinal, le droit de contrôle est confié au ban, représentant du pouvoir suprême dans la banovine. Conformément à l'art. 93, le ban ou l'organe de l'Etat désigné par la loi, ont le droit de suspendre l'exécution de toutes les décisions du Conseil banovinal et du Comité banovinal, ainsi que du Conseil communal et du Comité communal (organes autonomes de la commune) qui sont contraires à la Constitution, aux lois et règlements. Donc, la Constitution confère au ban le droit de juger de la légalité de toutes les décisions des organes autonomes; il a le droit de suspendre leur exécution s'il juge qu'elles sont en contradiction avec la Constitution, les lois et les règlements existants. Mais le ban n'en décide pas en dernier ressort. En effet, si le ban s'oppose à l'exécution des décisions prises par les différents organes autonomes, dans ce cas, ceux-ci peuvent se pourvoir contre la décision du ban

devant le Conseil d'Etat dans le délai légal (art. 93). D'autre part, le ban a aussi le droit de suspendre les décisions et les déclarations faites par les organes autonomes qui sont nuisibles aux intérêts de l'Etat. Dans ces cas, un recours contre les décisions du ban peut être porté devant le ministre de l'Intérieur dans le délai légal (art. 93, al. 2).

La Constitution accorde au chef de l'Etat le droit de dissoudre, par décret et sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, le Conseil banovinal, même avant l'expiration de la période quadriennale, et de fixer les nouvelles élections pour la banovine en question (art. 93, al. 3). Par cette disposition le Conseil banovinal est mis en état de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Ajoutons, pour terminer, qu'en matière financière, l'Etat exerce aussi un contrôle sur les organes autonomes banovinaux. Le budget annuel des banovines proposé par le Comité banovinal et voté par le Conseil banovinal, doit être approuvé par le Ministre des Finances. De plus, la Cour des Comptes contrôle son exécution par la voie de vérification du compte final (art. 95).

Chapitre V

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

La Constitution de 1931 ne fait que mentionner l'existence des juridictions administratives chargées de statuer sur le contentieux administratif. Elle prévoit l'élaboration d'une loi sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux administratifs, qui doit régler le mode de recrutement, l'organisation et les attributions de ces corps. Cette loi n'est pas encore rendue.

L'organisation actuelle des juridictions administratives repose sur les deux lois organiques du 7 janvier 1929 et du 29 décembre de la même année, rendues sous le Régime absolu. La première de ces deux lois a modifié et complété la loi du 17 mai 1922 sur le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs, tandis que celle du 29 décembre 1929 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat et des Tribunaux Administratifs a modifié et complété le décret organique du 5 septembre 1922 (1).

Les deux lois organiques, de même que la Constitution de 1931, prévoient l'institution de deux sortes de juridictions administratives : le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs. Le Conseil d'Etat se présente comme un tribunal supérieur de deuxième instance, tandis que les Tribunaux administratifs apparaissent comme des tribunaux de première instance, dont les jugements peuvent être appelés devant le Conseil d'Etat. Comme la compétence du Conseil d'Etat

(1) L'expression « Tribunaux Administratifs » (avec deux majuscules) signifie les tribunaux administratifs de première instance, celle de « tribunaux administratifs » (avec deux minuscules) indique toutes les juridictions administratives ensemble, donc le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs.

est très large, étant donné que notre Conseil d'Etat n'est pas uniquement un tribunal administratif, mais a aussi d'autres attributions importantes, surtout du domaine de l'administration active, nous aborderons en premier lieu l'étude du Conseil d'Etat; ensuite nous passerons aux Tribunaux Administratifs.

Section I

LE CONSEIL D'ETAT

Aux termes de la Constitution, le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême de l'Etat (art. 99).

Sa composition. — Le Conseil d'Etat se compose de trente membres. En vertu de l'art 2 de la loi du 7 janvier 1929, les membres du Conseil d'Etat sont nommés librement par le roi, sur la proposition du président du Conseil des Ministres. Les conditions générales pour la nomination des conseillers d'Etat sont les suivantes :

1° Etre citoyen yougoslave; on ne fait aucune distinction entre le citoyen de naissance et le naturalisé;

2° Avoir le diplôme d'une Faculté de Droit pour les deux tiers des membres, c'est-à-dire pour vingt conseillers; pour l'autre tiers des membres, le diplôme de n'importe quelle Faculté ou d'une Ecole supérieure ayant rang de Faculté est suffisant. Le diplôme peut être obtenu aussi bien dans le pays qu'à l'étranger;

3° Etre fonctionnaire supérieur ou exercer une profession libre. Les fonctionnaires supérieurs sont, d'après la nouvelle loi sur les fonctionnaires du 1^{er} avril 1931, les fonctionnaires classés dans le quatrième groupe du deuxième degré et au-dessus;

4° Avoir préalablement passé dix ans dans un service public, ou avoir exercé une profession libre pendant dix ans. Par « service public » il faut entendre une fonction dans le sens large du mot; or, cette fonction peut être judiciaire ou administrative, régulière ou contractuelle, et selon le rang supérieur ou subalterne.

Tandis que sous le régime parlementaire antérieur (1921-1929) les conseillers d'Etat étaient élus, nous voyons que, conformément à la loi organique du 7 janvier 1929, l'élection est remplacée par la nomination royale. Du point de vue juridique cette modification est justifiée, parce que le Roi,

en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, nomme tous les juges et qu'il est donc logique qu'il choisisse également les membres du Conseil d'Etat, qui est avant tout un tribunal.

En ce qui concerne les conditions des capacités requises des conseillers d'Etat, nous devons signaler un inconvénient très grave qui en résulte. Nous savons qu'un tiers des membres du Conseil d'Etat ne sont pas licenciés en droit. Or ces conseillers se sont montrés peu capables du juger. Nous savons ensuite que pour devenir conseiller d'Etat il suffit d'avoir exercé une profession politique ou une profession libre ou avoir été au service de l'Etat. De pareilles conditions de capacité ont fait que le Conseil d'Etat est composé d'hommes de professions différentes, dont aucune n'est assez prédominante pour transmettre au Conseil d'Etat entier ses habitudes et son exactitude professionnelle. La précision professionnelle, qui est la conséquence d'habitudes professionnelles, donne à une profession une solidité spéciale sans laquelle il est difficile d'imaginer un tribunal et surtout celui qui n'est pas placé sous aucun contrôle. La loi organique du 7 janvier 1929 n'a pas tenu compte de ce fait très important pour la bonne justice du Conseil d'Etat.

Les conseillers d'Etat sont classés parmi les fonctionnaires d'Etat (1). Sous le régime parlementaire antérieur ces conseillers d'Etat avaient certains privilèges par rapport aux autres fonctionnaires. Ces privilèges leur étaient accordés en considération du haut rang qu'ils occupaient dans la hiérarchie administrative, de l'importance des affaires qu'ils expédiaient et surtout de leur qualité de juges administratifs. Ils jouissaient des privilèges suivants :

1° La fixité de la fonction de conseiller leur était garantie. Les conseillers d'Etat pouvaient et devaient être mis à la retraite par une décision du gouvernement seulement dans les trois cas prévus par la Constitution de Vidovdan :

- a) Lorsqu'ils avaient passé 40 ans au service de l'Etat ;
- b) Lorsqu'ils avaient 70 ans révolus ;
- c) Lorsqu'ils devenaient physiquement ou mentalement incapables d'exercer leurs fonctions.

2° L'inamovibilité leur était en principe reconnue. Elle

(1) Conformément à la loi sur les fonctionnaires, le Président du Conseil d'Etat est classé dans le premier groupe, le vice-président dans le deuxième groupe du 1^{er} degré, et les conseillers d'Etat dans le deuxième groupe du 2^e degré.

consistait en ce que l'autorité administrative ne pouvait pas faire passer les conseillers dans d'autres services de l'Etat sans leur consentement, et que les ministres ne pouvaient pas les employer, même provisoirement, pour exercer d'autres fonctions que celles qui entrent dans la compétence du Conseil d'Etat. Dans ce cas, le consentement préalable était demandé aux conseillers en question et l'autorisation du Conseil d'Etat restait toujours nécessaire.

3° Une sorte d'immunité leur était assurée pendant l'exercice de leurs fonctions. Les conseillers ne pouvaient être mis en accusation pour leur fonction de juge, sans l'autorisation préalable du Conseil d'Etat donnée en assemblée générale.

4° Ils avaient un rang exceptionnel dans la hiérarchie des fonctionnaires, puisqu'ils en occupaient la première place.

Tels étaient les privilèges des conseillers d'Etat sous le régime de la constitution de Vidovdan. Mais la loi organique du 7 janvier 1929 a entièrement modifié leur situation : ils ont perdu les plus importants de leurs privilèges. La situation actuelle des conseillers d'Etat est la suivante :

1° Ils ont perdu la fixité de leur fonction. A cet effet la loi du 7 janvier dispose expressément que les « membres du Conseil d'Etat... peuvent être suspendus de leurs fonctions, affectés à d'autres services de l'Etat ou mis à la retraite par un décret royal sur la proposition du président du Conseil des Ministres » (art. 12).

2° Ils ont perdu une partie de leur inamovibilité. Ils peuvent, en effet, être affectés à d'autres services de l'Etat sans leur consentement et par là cesser, contre leur volonté, d'être membres du Conseil d'Etat. L'autre partie de leur inamovibilité leur est accordée. Donc les ministres ne peuvent pas les employer à titre provisoire pour l'exercice d'autres fonctions que celles qui rentrent dans la compétence du Conseil d'Etat. Dans ce cas, le consentement du conseiller en question et l'autorisation du Conseil d'Etat doivent être donnés.

3° L'immunité mentionnée plus haut reste acquise aux conseillers d'Etat; ils ne peuvent pas être mis en accusation pour leur fonction de juge sans l'autorisation préalable du Conseil d'Etat donnée en assemblée générale.

4° De même, en vertu de la loi organique du 7 janvier, les conseillers d'Etat conservent leur rang exceptionnel dans la hiérarchie des fonctionnaires.

Parmi les membres du Conseil d'Etat, un Conseiller est désigné comme président, et un autre comme vice-président, par décret royal, sur la proposition du président du Conseil

des Ministres. Le président représente le Conseil d'Etat devant toutes les autorités. Le président est remplacé par le vice-président, et quand celui-ci est empêché, par le plus ancien président de section.

Attributions du Conseil d'Etat. — En vertu de la loi organique et de la Constitution de 1931, le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême de l'Etat. Mais le Conseil d'Etat n'est pas seulement un tribunal, il a d'autres attributions importantes du domaine de l'administration active. Nous verrons d'abord ses attributions juridictionnelles, ensuite nous passerons à ses attributions administratives.

Les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat sont les suivantes :

1° Comme tribunal administratif suprême, il statue sur les litiges de caractère administratif. Le Conseil d'Etat statue en premier et dernier ressort sur le contentieux administratif résultant de recours formés contre les décisions ministérielles et les décrets de nomination. Il tranche en deuxième et dernière instance les appels formés contre les jugements des Tribunaux Administratifs.

Le contentieux administratif existe seulement entre les particuliers ou une personne juridique d'un côté, et l'autorité administrative de l'autre. Il naît là où, par un acte de l'autorité administrative, un droit est violé, où est lésé un intérêt personnel et direct du requérant, fondé sur la loi (ar. 15). Puis l'art. 21, al. 3 de la loi du 7 janvier 1929 prévoit un deuxième cas de contentieux administratif, mais qui est d'une nature toute autre. Cet alinéa à la teneur suivante : « Le ministre des Finances peut, dans un but de défense des lois et de l'intérêt général désigner auprès des Tribunaux Administratifs des organes spéciaux qui interviennent comme procureurs au nom de l'Etat, pour le cas où une loi est violée par un acte administratif au profit de particuliers. Si la loi est violée au profit de particuliers par un décret de nomination ou par une décision ministérielle, la Cour des Comptes intervient au nom de l'Etat comme procureur devant le Conseil d'Etat ».

En vertu de ces définitions, les éléments essentiels du contentieux administratif sont : a) deux parties en litige ; b) un acte de l'autorité administrative ; c) une violation des droits ou une lésion d'intérêts.

a) Dans le contentieux administratif, une des parties en litige doit être toujours l'autorité administrative ; l'autre peut

être une personne physique ou juridique ou encore l'autorité de l'Etat. D'habitude l'une des parties est un particulier ou une personne morale, et l'autre est l'autorité administrative. Exceptionnellement, lorsque l'Etat est demandeur, il est représenté par les organes du ministre des Finances ou par la Cour des Comptes. Ces organes ne représentent pas l'Etat en tant que puissance publique, mais l'Etat-personne privée, c'est-à-dire l'intérêt pécuniaire de l'Etat.

b) Le contentieux administratif ne peut pas exister contre tout acte d'une autorité. Pour pouvoir être l'objet du contentieux administratif, l'acte doit remplir un certain nombre de conditions : 1° Il faut qu'il soit un acte d'autorité administrative; 2° Il faut que l'acte soit un acte d'autorité et non pas un acte de gestion (1). Les actes d'autorité sont les actes rendus par l'Administration en qualité de représentant de la puissance publique de l'Etat. Seulement à l'occasion de ces actes d'autorité le contentieux administratif peut exister ; 3° Il faut que l'acte ait un caractère individuel, c'est-à-dire concernant spécialement un particulier ou une personne morale et créer pour eux un nouveau rapport de droit. Un tel acte peut concerner plusieurs individus, mais chacun d'eux doit être désigné nommément ou du moins prouver que l'acte en question le regarde. Par conséquent, les actes d'ordre général tels que les règlements ne sont pas susceptibles d'être attaqués ; 4° Enfin il est nécessaire que l'acte soit illégal et fait contrairement aux lois. Les actes conformes aux lois que l'Administration peut commettre arbitrairement, par exemple les déplacements de fonctionnaires, ne donnent pas lieu à un litige administratif.

c) Le troisième élément du contentieux administratif est la violation des droits ou la lésion des intérêts personnels et directs de particuliers, ou, enfin, dans le cas spécial de la requête présentée par la Cour des Comptes ou par les organes du ministre des Finances, la lésion de l'intérêt matériel de l'Etat. Donc, il faut en outre que cet acte porte atteinte à un droit ou à un intérêt personnel et direct, fondé sur la loi.

2° Le Conseil d'Etat a aussi les fonctions disciplinaires. En vertu de l'art. 183 de la loi du 1^{er} avril 1931 sur les

(1) Les actes de gestion sont au contraire des actes accomplis par l'administration en qualité de représentant de la personne morale de l'Etat; ils ont pour objet ou pour résultat de conserver, de diminuer ou d'augmenter le patrimoine de l'Etat.

fonctionnaires, les infractions des fonctionnaires sont divisées en contraventions disciplinaires et en délits disciplinaires. Les peines pour les contraventions disciplinaires sont prononcées par les supérieurs hiérarchiques. Au contraire, les peines pour délits ou, comme la loi les qualifie, les « peines disciplinaires » sont prononcées par les tribunaux disciplinaires compétents, qui sont le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs.

En principe, le Conseil d'Etat est le tribunal disciplinaire de seconde et dernière instance, et les Tribunaux Administratifs sont des tribunaux de première instance. Par exception, les délits disciplinaires des fonctionnaires des quatre premiers groupes sont de la compétence du Conseil d'Etat, qui en statue en premier et en dernier ressort. Enfin, le Conseil d'Etat est le tribunal disciplinaire pour ses propres membres et pour les membres des Tribunaux Administratifs. Dans ce cas, il statue dans son assemblée générale.

3° Le Conseil d'Etat statue sur le conflit de compétence entre les Tribunaux Administratifs, entre les autorités administratives, entre les autorités autonomes et entre les autorités administratives et les autorités autonomes. Nous savons que ces conflits peuvent être positifs ou négatifs, c'est-à-dire si deux autorités se déclarent en même temps compétentes pour statuer sur une même affaire, ou si, inversement, elles se déclarent en même temps incompétentes. Ajoutons que ces conflits de compétence ne peuvent exister que si les autorités mentionnées ont statué en dernier instance et se trouvent au même degré de la hiérarchie administrative. Un conflit ne peut pas exister entre les autorités de degré inégal, comme, par exemple, entre un ministre et un ban, parce que dans ce cas c'est l'autorité de degré supérieur qui détermine la compétence ; de même il ne peut pas en exister entre les autorités de première instance, car alors l'autorité supérieure commune statue sur la compétence. Le Conseil d'Etat n'est, en réalité, compétent que pour les conflits de compétence entre les autorités appartenant toutes au pouvoir exécutif. Par conséquent, il n'est pas compétent pour trancher un conflit entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Ce conflit, qui est un conflit d'attribution, appartient à la Cour de Cassation (art. 48 de la loi sur l'organisation des tribunaux judiciaires du 18 janvier 1929).

4° Le Conseil d'Etat juge aussi, en vertu de certaines lois spéciales, en qualité de tribunal pénal. Ainsi conformément à l'article 201 de la loi des douanes, le Conseil d'Etat statue

en dernière instance pour les infractions douanières. Puis, le Conseil d'Etat juge en deuxième et dernier ressort les jugements rendus par le Tribunal des Monopoles, concernant les délits commis envers les monopoles de l'Etat. Enfin il statue toujours en dernier ressort sur certaines infractions aux lois sur les taxes, sur l'impôt direct, etc.

5° Le Conseil d'Etat et les Tribunaux Administratifs sont compétents, en vertu de l'art. 134 de la loi du 9 novembre 1930 sur la procédure administrative générale, pour statuer sur les dommages-intérêts à allouer aux particuliers dont les droits acquis sont violés par l'annulation ou la réformation d'un acte administratif définitif, effectuée par une autorité administrative supérieure dans le cas de nécessité absolue pour éloigner un grave danger pour la vie et la santé des hommes, pour la sûreté de l'Etat, pour la paix et l'ordre public, ainsi que pour l'économie nationale. Sans demander de quelle autorité émane l'acte administratif qui a annulé les droits acquis, les Tribunaux Administratifs sont compétents en premier ressort et le Conseil d'Etat en second. C'est le cas unique où les deux juridictions administratives ne se contentent pas d'annuler ou de renforcer l'acte administratif, mais tranchent le fond d'une affaire civile.

Telles sont les attributions juridictionnelles du Conseil d'Etat. Mais à côté de ces attributions juridictionnelles, le Conseil d'Etat a également des attributions administratives. Le Conseil d'Etat se comporte en qualité d'organe de l'administration supérieure de l'Etat en accordant ou en refusant son autorisation à certains actes administratifs. Le Conseil d'Etat a le droit de décision propre, et par ces actes il réalise ou empêche l'action administrative. Ainsi, l'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire pour les actes suivants : a) pour les résolutions ou les modifications des contrats au préjudice de l'Etat (art. 84 de la loi sur la comptabilité de l'Etat) ; b) pour la réception dans le service de l'Etat de certains citoyens naturalisés (art. 2 de la loi du 1^{er} avril 1931 sur les fonctionnaires) ; c) et pour la fondation d'une œuvre pie (art. 3 de la loi sur les fondations). Dans ce dernier cas, le Conseil d'Etat statue sur la proposition motivée du Ministre compétent. c

D'autre part, parmi les attributions administratives du Conseil d'Etat, nous devons ranger les attributions de contrôle qu'il a en vertu de la Constitution de 1931 sur les corps autonomes. Nous avons déjà vu plus haut que le Conseil d'Etat a un droit de contrôle sur la légalité des règlements banovi-

naux. Le Ban promulgue et publie les règlements banovinaux mais avec l'approbation du Conseil d'Etat. Puis, un recours peut être porté devant le Conseil d'Etat, contre une décision d'un ban ayant pour effet de suspendre l'exécution de décisions des Conseil et Comité banovinaux, ainsi que des Conseils et Comités communaux. Or, ici, le Conseil d'Etat apparaît comme un organe de contrôle des corps autonomes.

Ajoutons pour terminer avec l'étude des attributions du Conseil d'Etat, que la Constitution de 1931 confère au Conseil d'Etat le droit de présenter une liste de candidats, qui comprend deux fois plus de candidats qu'il n'y a de places vacantes, pour l'élection du président et des membres de la Cour des Comptes, faite par la Narodna Skoupchtina (art. 107, al. 2).

Fonctionnement du Conseil d'Etat. — Le Conseil d'Etat est divisé en six sections ayant chacune 5 membres. Chaque section peut avoir deux suppléants. Les Conseillers d'Etat sont répartis dans les sections par le président du Conseil d'Etat pour une année d'avance. Les sections sont présidées par le président, le vice-président et les quatre conseillers les plus anciens. Lorsqu'un président de section est empêché, il est remplacé par le plus ancien membre de la section. Le président du Conseil d'Etat est exceptionnellement autorisé, en cas d'une ou de plusieurs vacances, ainsi qu'en cas de maladie ou d'absence, à apporter les modifications nécessaires à la composition de certaines sections.

La compétence des sections est déterminée d'avance à l'Assemblée générale, selon les branches de l'administration active de l'Etat et selon les affaires dont s'occupe le Conseil d'Etat. La loi désigne l'une d'entre elles en particulier pour statuer constamment sur les litiges de nature financière. En principe, le Conseil d'Etat exerce son rôle de tribunal administratif par l'intermédiaire de ses sections. Les jugements des sections sont considérées comme définitifs ; ils sont rendus au nom du Conseil d'Etat.

Au dessus des sections se trouve l'Assemblée générale, composée de tous les conseillers d'Etat et du secrétaire général en qualité de greffier. L'assemblée générale est convoquée par le Président du Conseil d'Etat, qui la préside. Au cas où il en serait empêché, c'est le vice-président ou le plus ancien président de section qui le remplace. Pour la validité des décisions de l'assemblée générale, il faut que deux tiers des membres au moins (au moins 20) soient présents.

Le Conseil d'Etat statue en son assemblée générale sur les infractions disciplinaires de ses membres et des membres des Tribunaux Administratifs. L'assemblée générale est également compétente dans les affaires d'administration active qui entrent dans la compétence du Conseil d'Etat en vertu de lois spéciales. Elle est compétente aussi pour statuer sur les affaires intérieures du Conseil d'Etat, par exemple, déterminer la compétence des sections au commencement de chaque année. Elle est chargée de donner son autorisation sur les mises en accusation de ses membres et de ceux des Tribunaux Administratifs. Son autorisation est nécessaire aux conseillers d'Etat qui sont provisoirement chargés d'exercer des fonctions étrangères au Conseil d'Etat. Elle a pour tâche également de maintenir l'unité de jurisprudence administrative.

La procédure devant le Conseil d'Etat est écrite. Le juge chargé d'instruire l'affaire l'étudie en s'appuyant sur la requête, sur la réponse ministérielle et enfin sur les actes administratifs de l'affaire. Il fait à son tour un rapport écrit, et c'est sur ce rapport que la décision est rendue. Elle est aussi secrète. Le Conseil d'Etat statue en principe sans la convocation des parties et sans débats publics (art. 47 de la loi du 29 décembre 1929 sur le règlement intérieur du Conseil d'Etat). Ce principe comporte quelques exceptions. L'audience publique existe dans les cas suivants : a) en cas d'infractions pénales douanières ; b) quand il statue comme tribunal disciplinaire pour les fonctionnaires d'Etat ; c) en cas d'allocation de dommages-intérêts aux particuliers, prévue par l'art. 134 de la loi sur la procédure administrative générale).

Le Conseil d'Etat confirme ou annule l'acte attaqué. En cas d'annulation de l'acte administratif, l'autorité administrative doit rendre un nouvel acte dans le sens des observations du Conseil d'Etat. Si l'autorité administrative ne rend pas l'acte dans les trois mois de la réception du jugement, le particulier intéressé peut s'adresser au Conseil d'Etat qui, par sa décision, remplacera entièrement l'acte en question.

Section II

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Les Tribunaux Administratifs sont institués pour les litiges d'ordre administratif. La loi déterminera leur siège, leur compétence et leur organisation (art. 98). Cette loi, prévue par la Constitution de 1931, n'étant pas encore rendue, les Tribunaux Administratifs sont régis par deux lois organiques rendues sous le Régime absolu.

Chaque Tribunal Administratif a un président et un nombre déterminé de juges, qui est fixé selon le besoin par le Ministre de la Justice. Le président et les juges sont nommés par décret royal, sur la proposition du Ministre de la Justice.

Les conditions pour devenir juge administratif sont les suivantes : a) être citoyen yougoslave ; b) avoir un diplôme d'une Faculté de Droit ; c) et avoir passé, pour le président, au moins dix ans, et pour les juges, au moins huit ans dans le service judiciaire ou administratif, ou avoir exercé pendant le même nombre d'années la profession d'avocat.

Sous le régime parlementaire antérieur, les juges des Tribunaux Administratifs jouissaient de privilèges semblables à ceux des conseillers d'Etat. Depuis la loi du 7 janvier 1929, de leurs privilèges ils ont conservé seulement une partie de l'inamovibilité d'après laquelle, tant qu'ils restent membres du Tribunal Administratif, ils ne peuvent pas, sans l'autorisation de ce tribunal et sans leur consentement, être désignés pour d'autres fonctions qui ne soient pas de leur ressort. Ils ont conservé le privilège de l'immunité.

Les Tribunaux Administratifs sont divisés en sections de trois membres. Les juges sont répartis entre les sections à la fin de l'année pour l'année suivante, par le président ou par son remplaçant. Les sections sont présidées par le président et par les juges les plus anciens. Lorsqu'il y a plusieurs sections dans un Tribunal Administratif, une section doit être instituée pour juger le contentieux de nature financière ; dans

cette section il y aura, si c'est possible, deux anciens fonctionnaires de l'administration des finances. La compétence des autres sections est déterminée par l'ordonnance du président. La réglementation de la compétence des sections est considérée comme fixe. Toutefois le président du Tribunal est autorisé à la modifier au cours de l'année, lorsque certaines sections sont encombrées d'affaires et ne peuvent fonctionner régulièrement.

Le Tribunal Administratif exerce la justice administrative dans les sections, dont les jugements sont rendus au nom du Tribunal Administratif.

Les Tribunaux Administratifs n'ont pas, à l'exemple du Conseil d'Etat, d'attributions administratives. Leur organisation est modelée sur celle des Tribunaux judiciaires, et leurs fonctions sont exclusivement juridictionnelles. Ils statuent toujours en première instance, sur le contentieux administratif résultant des recours contre les décisions des autorités administratives. Sont seules enlevées à la compétence de ces tribunaux les décisions ministérielles et les décrets de nomination que le Conseil d'Etat juge en premier et dernier ressort. Contre les jugements des Tribunaux Administratifs, l'appel peut toujours être interjeté devant le Conseil d'Etat.

Mais à côté du contentieux administratif de l'annulation, les Tribunaux Administratifs sont compétents, en vertu des lois spéciales pour statuer encore sur d'autres différends. Ainsi, en vertu de la loi sur les fonctionnaires du 1^{er} avril 1931, ces tribunaux jugent en première instance les délits disciplinaires des fonctionnaires d'Etat excepté seulement les fonctionnaires des quatre premiers groupes. Puis, en vertu de l'art. 17 de la loi sur l'organisation de la loterie d'Etat, ils jugent en deuxième instance les recours contre les décisions rendues par les autorités des finances pour infractions à ladite loi. Aussi, en vertu de l'art. 134 de la loi sur la procédure administrative générale, comme nous l'avons déjà vu en parlant du Conseil d'Etat, les Tribunaux Administratifs sont compétents pour statuer sur les dommages-intérêts à allouer aux particuliers dont les droits acquis ont été anéantis par une décision de l'autorité administrative. Ils jugent en première instance à charge d'appel devant le Conseil d'Etat les décisions de toutes les autorités administratives, y compris les ministres.

En ce qui concerne la compétence *ratione loci* des Tribunaux Administratifs, elle correspond à l'étendue des juridictions des Cours d'Appel en vertu de la loi de 1922. Mais comme le ressort des Cours d'Appel n'a pas encore été organisé

en Yougoslavie d'après un système unique, le législateur n'a donc pas pu se servir encore de cette disposition de la loi du 17 mai 1922, et il a institué comme mesure provisoire six Tribunaux Administratifs : à Bèograd, pour la Serbie et la Voïvodine, à Zagreb, pour la Croatie et Slavonie, à Sarajevo, pour la Bosnie-Herzégovine, à Skoplje, pour la Serbie méridionale, à Dubrovnik, pour la Dalmatie et le Monténégro, à Celje pour la Slovénie.

Pour terminer avec l'étude des Tribunaux Administratifs, disons que la procédure devant ces Tribunaux est publique (tandis que la procédure devant le Conseil d'Etat est secrète). Ils jugent le contentieux administratif en audience publique, en présence des parties en litige, et le requérant a le droit de se faire représenter par son avocat. Cette différence est très importante car, à ce point de vue, les Tribunaux Administratifs s'éloignent du Conseil d'Etat et se rapprochent de la justice des tribunaux judiciaires.

Après avoir exposé l'organisation de la juridiction administrative telle qu'elle fonctionne dans notre pays, nous donnerons encore une vue d'ensemble.

Nous savons que l'existence d'une juridiction administrative distincte de l'organisation judiciaire générale est contraire au principe de la séparation des trois pouvoirs. Comme la Constitution de 1931 distingue trois pouvoirs distincts dans l'Etat, conférant à chacun de ces pouvoirs un chapitre différent, la justice administrative nous apparaît comme une grave dérogation au principe de la séparation des pouvoirs. En effet, le contentieux administratif, comme tout autre contentieux, constitue une fonction éminemment judiciaire et le pouvoir judiciaire, que la Constitution considère comme indépendant et égal aux autres pouvoirs, devrait pouvoir jouir de la plénitude de ses attributions naturelles.

Notre organisation des juridictions administratives ne constitue pas seulement la négation du véritable principe de la séparation des pouvoirs, mais aussi la violation du principe administratif de la séparation des fonctions. En effet, le Conseil d'Etat n'est pas uniquement tribunal et ne remplit pas seulement les fonctions d'administration active. Il statue sur certaines affaires administratives, en leur accordant son autorisation. Il se comporte ensuite en administrateur actif par l'exercice de son contrôle de légalité des règlements. Enfin, selon la Constitution, il dresse la liste des candidats pour les places vacantes à la Cour des Comptes.

Cette confusion des fonctions au sein du Conseil d'Etat fait

que les fonctionnaires actifs sont en même temps juges et parties dans leur propre cause, puisqu'ils devront se prononcer sur la légalité des actes d'autres fonctionnaires actifs. Ce fait ne peut en aucun cas augmenter les garanties d'une justice impartiale, mais, au contraire, peut les affaiblir. Cet inconvénient est encore accru par le fait que le Conseil d'Etat n'est pas organisé selon le modèle des tribunaux judiciaires. Les conditions de capacité exigées des membres du Conseil d'Etat ont permis que les Conseillers fussent choisis, non parmi les magistrats de carrière, mais surtout parmi les hommes politiques et les fonctionnaires de l'Etat.

Quant aux tribunaux administratifs de première instance, ils sont organisés sur le modèle des tribunaux judiciaires. Leur unique fonction est de prononcer la justice.

De ce que nous avons dit, il résulte que le système de la justice administrative, tel qu'il est, ne respecte ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni le principe de la séparation des fonctions. Il repose sur l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la justice. Le Conseil d'Etat est fondé sur le principe de la confusion complète de la fonction juridictionnelle avec la fonction active, tandis que les Tribunaux Administratifs, organisés sur le modèle des tribunaux judiciaires, respectent le principe de la séparation des fonctions.

Chapitre VI

LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes est un tribunal suprême des comptes, dont les attributions sont d'ordre financier; elle vérifie les comptes de l'Etat, des banovines et communes, et contrôle l'exécution de leurs budgets respectifs.

L'art. 107 de la Constitution de 1931 traite de sa composition et de sa compétence, en ajoutant que les prescriptions détaillées touchant sa composition, sa compétence et sa procédure seront déterminées par la loi. Cette loi n'est pas encore rendue, et l'ancienne loi du 30 mai 1922 reste en vigueur, en tant que ces prescriptions ne soient pas en contradiction avec la nouvelle Constitution. Cette loi du 30 mai 1922 a été modifiée et complétée par les lois du 7 janvier 1923, 10 octobre 1929 et 17 octobre 1930.

Sa composition. — Le Président et les membres de la Cour des Comptes sont élus par la Narodna Skoupchtina sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat et qui comprend deux fois plus de candidats que de places vacantes (art. 107, al. 2). La Cour des Comptes comprend onze membres et un président, qui doivent être licenciés en droit ou avoir douze années de services publics effectifs. Ils prêtent serment d'être fidèles au roi et d'exercer légalement leurs fonctions (1).

Le Président de la Cour des Comptes a le rang et le traitement du Président du Conseil d'Etat; ses membres sont placés au même rang que les conseillers d'Etat. Le président de la Cour des Comptes peut : 1° exercer le contrôle sur les

(1) Sous le régime absolu les membres et le président de la Cour des Comptes ont été nommés par le roi sur la proposition du président du Conseil des Ministres (la loi du 6 janvier 1929).

fonctionnaires de cette Cour, ainsi que sur toutes les personnes responsables devant cette Cour; 2° ordonner le contrôle exceptionnel des caisses, et désigner les commissaires et inspecteurs de la Cour des Comptes; et 3° de fixer le jour des séances et de déterminer l'ordre du jour. En cas d'empêchement, le président est remplacé par le membre le plus haut d'après son rang.

Le personnel auxiliaire de la Cour des Comptes est divisé en trois offices : judiciaire, de comptabilité et administratif. A la tête de chacun de ces offices se trouve un inspecteur qui doit être licencié en droit ou licencié de la Faculté des Etudes économiques et financières. Il est désigné par ukase. Ces offices sont ensuite subdivisés en sections, dont le nombre est déterminé par la séance plénière de la Cour des Comptes avec approbation du président du Conseil des Ministres. En plus, la Cour des Comptes comprend un certain nombre de secrétaires et contrôleurs des comptes, etc...

Sous la Constitution de Vidovdan, le président et les membres de la Cour des Comptes jouissaient de la même inamovibilité que les conseillers d'Etat, mais par l'abolition de cette Constitution, leur inamovibilité a été supprimée. La nouvelle Constitution ne mentionne plus l'inamovibilité des membres de la Cour des Comptes.

Ses attributions. — Les attributions de la Cour des Comptes sont déterminées par le texte constitutionnel : « La Cour des Comptes fonctionne en qualité du tribunal suprême des Comptes pour la vérification des comptes de l'Etat et le contrôle de l'exécution des budgets de l'Etat et des corps autonomes. Elle vérifie, adresse et apure les comptes de l'administration générale et de tous comptables des deniers publics. Elle veille à ce qu'aucune dépense n'excède les provisions budgétaires et à ce qu'aucun virement ne soit fait d'un chapitre budgétaire à un autre. Elle clôt les comptes de toutes les administrations de l'Etat et doit réunir toutes les pièces de justification et tous renseignements. » (Art. 107.)

« Le compte définitif de l'Etat est soumis à la décision de la Représentation Nationale avec les observations de la Cour des Comptes dans le délai d'une année au maximum à compter du jour de la clôture de chaque exercice budgétaire. » (Art. 107.) Ainsi la Cour des comptes apparaît comme un organe essentiellement chargé de prévenir et d'écarter les fraudes possibles et de protéger les intérêts matériels de l'Etat et des corps autonomes.

La Cour des Comptes contrôle l'exécution du budget de l'Etat. Ce contrôle est double, à savoir : le contrôle du budget en totalité et le contrôle des actes particuliers de l'exécution du budget. Le contrôle sur l'exécution du budget en totalité s'effectue au moment de la soumission du compte définitif de l'Etat à la Représentation Nationale. Ce compte est préparé par le gouvernement, mais, avant d'être soumis à la décision de la Représentation Nationale, il est vérifié par la Cour des Comptes. La Cour des Comptes est tenue de vérifier que les dépenses et recettes, mentionnées dans le compte définitif, soient régulièrement et légalement faites. Elle se prononce aussi sur la conformité des dépenses et recettes avec les prévisions budgétaires. Elle doit avertir la Représentation générale de toutes les irrégularités ou illégalités commises dans l'exécution du budget, mais elle ne rend aucune décision concernant ces irrégularités ou illégalités; elle est tenue de constater si le budget est exécuté conformément aux lois. Il se peut que le gouvernement n'a pas dépassé les prévisions budgétaires, mais que les crédits ont été dépensés d'une manière inopportune. La Cour des Comptes n'a pas le droit de statuer sur l'opportunité de l'emploi des crédits, l'examen de l'opportunité de l'emploi des crédits est laissé à la Représentation Nationale. Ici, la Cour des Comptes nous apparaît comme un organe financier technique, qui est appelé à attirer l'attention de la Représentation Nationale sur les irrégularités commises dans l'exécution du budget d'Etat et de veiller à la légalité des opérations de recettes et de dépenses des deniers publics.

Le contrôle de la Cour des Comptes sur les actes particuliers de l'exécution du budget diffère du contrôle de l'exécution du budget en totalité, comme un contrôle ultérieur par rapport à un contrôle postérieur. Ce contrôle de la Cour des Comptes sur les actes particuliers de l'exécution du budget prévient, si nous pouvons nous exprimer ainsi, l'accomplissement des actes, qui étant irréguliers ne pourraient pas être exécutés. Ce contrôle préventif est exercé au moyen des « Contrôles locaux », qui sont institués près du Ministère des Finances, du Ministère de la Guerre et de la Marine, du Ministère des Communications, des Directions des Chemins de fer et de la Navigation Fluviale de l'Etat, de l'Administration des Monopoles de l'Etat, de la Loterie d'Etat, etc... La Cour des Comptes peut les instituer près des institutions et entreprises d'Etat ou banovinales, en un mot partout où elle les juge nécessaire. Ce Contrôle local est composé d'un Chef, d'un

certain nombre de contrôleurs des comptes et du personnel auxiliaire. Aucun paiement ne peut être effectué par les caisses publiques sans le « visa » de ces Contrôles, qui sont tenus de vérifier, avant de donner ce visa, que le paiement est basé sur la loi et que la dépense est inscrite dans le budget. Si le contrôle local trouve que le paiement n'est pas basé sur la loi ou inscrit dans le budget, alors il refusera de donner le visa, invoquant les causes légales de son refus. Ensuite, on procède différemment suivant qu'il s'agit d'un paiement touchant le budget d'Etat banovinal ou le budget communal, à savoir :

a) Si le paiement touche le budget d'Etat et le refus émane d'un contrôleur des comptes de Contrôle local, ce contrôleur soumet le cas au chef qui l'examine, et s'il juge que les motifs sont mal fondés il peut casser la décision de refus et ordonner au contrôleur de donner le visa. Dans ce cas où le contrôleur et le Chef du Contrôle local ne se mettent pas d'accord, le contrôleur est tenu de donner le visa sur l'ordre de son chef, mais le chef est tenu de soumettre immédiatement sa décision à la Cour des Comptes qui jugera de sa légalité.. Si le chef se met d'accord avec le contrôleur, ainsi que dans le cas où le refus de visa émane de lui, le chef est tenu de soumettre le cas au Ministre compétent. Si le ministre ne partage pas l'opinion du contrôle local, il soumet le cas à la Cour des Comptes avec ses avis. Si la Cour des Comptes trouve le refus de visa mal fondé, elle ordonnera au Contrôle local de donner le visa; dans le cas contraire, elle avertira le ministre compétent.

b) Si le paiement touche le budget banovinal, le Contrôle local avertira immédiatement le ban du refus de visa, et le ban peut, s'il ne partage pas l'opinion du Contrôle local, ordonner le paiement sous sa responsabilité. Dans ce cas, le Contrôle local est tenu de donner le visa, mais il avertira immédiatement la Cour des Comptes, laquelle jugera de la légalité de cette dépense. Ajoutons que le ban n'a pas le droit de transmettre à une autre personne son droit d'ordonnancement. Ainsi, les bans peuvent répondre devant la Cour des Comptes, si par leur ordonnancement ils causent un dommage à la caisse banovinale.

c) Si le paiement s'effectue sur le budget communal, et le Contrôle local refuse le visa, le maire peut, s'il ne partage pas l'opinion du Contrôle local, renouveler l'ordonnancement sous sa propre responsabilité. Dans ce cas, le Contrôle local est tenu de donner le visa et de soumettre le cas à la Cour

des Comptes qui jugera de la légalité de cet acte au moment de la vérification du compte de la commune.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la Cour des Comptes contrôle aussi les finances des corps autonomes : les comptes banovinaux et communaux. Les comptes banovinaux sont vérifiés et liquidés de la même façon que les comptes d'Etat, et suivant la procédure déterminée. Mais la Cour des Comptes peut, par une décision rendue en séance plénière, organiser la vérification et la liquidation des comptes banovinaux sur les lieux dans la « Direction Royale de Banovine ». Dans ce cas, et par cette même décision, elle désigne trois membres et un greffier qui seront chargés de vérifier et liquider les comptes dans cette Direction.

Elle contrôle aussi les comptes des communes. Ce contrôle est exercé par l'intermédiaire des Contrôles locaux auprès des directions des Finances. La compétence du contrôle local s'étend sur le ressort territorial de compétence de la Direction des Finances, auprès de laquelle il est institué (1). Pour la vérification et la liquidation de ces comptes communaux, un « Conseil » est institué près du Contrôle local. Ce Conseil est composé du chef du Contrôle local et de deux contrôleurs des comptes désignés par la Cour des Comptes en séance plénière. Le chef du Contrôle local, en qualité de président de ce Conseil, désigne un greffier. Les décisions sont rendues par la majorité des voix.

La Cour des Comptes a aussi des attributions judiciaires. Elle juge du montant des dommages causés au Trésor public par des comptables. Ces jugements sont rendus par l'office judiciaire. Contre les jugements qui sont rendus en dernier ressort, on peut se pourvoir devant la Cour de Cassation, dans un délai de 15 jours. Le pourvoi en Cassation n'est possible que pour vice de forme. Ce même pourvoi appartient à l'inspecteur de l'office judiciaire de la Cour des Comptes si, par le jugement les intérêts matériels d'Etat ont été lésés. La Cour de Cassation examine si ces jugements sont en conformité avec les lois sur lesquelles ils sont basés ; elle n'a pas le droit d'apprécier le fond même du litige. Ajoutons que toutes les autorités, qui sont normalement appelées à exécuter les jugements des tribunaux ordinaires, sont aussi compétentes pour l'exécution des jugements rendus par la Cour des Comptes.

(1) La compétence territoriale de la Direction des Finances s'étend sur la Banovine. Donc, toutes les communes d'une banovine sont contrôlées par ce Contrôle local, institué près de la Direction des Finances de la banovine.

TITRE VI

Le Pouvoir Judiciaire

La Constitution de 1931 prévoit, à côté des pouvoirs législatifs et exécutifs, le pouvoir judiciaire qui « est exercé par les tribunaux ». Leurs sentences et arrêts sont rendus et exécutés au nom du roi, et en vertu de la loi (art. 28). Elle établit les principes généraux pour son organisation et son fonctionnement et elle pose quelques règles concernant le recrutement et les garanties du corps judiciaire.

Les tribunaux sont indépendants. En rendant la justice, ils ne sont assujettis à aucune autorité, mais ils jugent selon les lois et ne peuvent prendre que les lois pour bases de leurs décisions. Il en résulte que les ordres que le pouvoir judiciaire pourrait recevoir de quelque autorité que ce soit, au sujet d'un procès, n'auraient pour lui aucune force obligatoire. Puisque les tribunaux doivent juger selon les lois, ils peuvent refuser d'appliquer les règlements du pouvoir exécutif pris contrairement aux lois existantes. Ce principe est absolu et ne comporte aucune exception. D'autre part, les tribunaux ne peuvent en aucun cas juger de la constitutionnalité des lois votées suivant les règles posées par la Constitution.

Les tribunaux et les compétences judiciaires ne peuvent être institués que par la loi (art. 100, al. 2). Nous jugeons nécessaire d'insister sur cette disposition et de l'étudier en la comparant avec la même disposition de la Constitution de Vidovdan. La Constitution de Vidovdan ne prévoyait l'institution des tribunaux que par une loi, mais elle ajoutait immédiatement que dans aucun cas, on ne peut pas instituer des tribunaux extraordinaires ou des commissions d'enquête (art. 109 de la Constitution de Vidovdan). C'était là la garantie primordiale des droits des particuliers contre le pouvoir exécutif, empêchant celui-ci d'instituer des nouvelles juridictions et de modifier la compétence des juridictions existantes. La même disposition limitait non seulement le pouvoir exécutif mais aussi le pouvoir législatif en lui interdisant

d'instituer des tribunaux extraordinaires et des commissions d'enquête. Au contraire, la Constitution actuelle déclare simplement que les tribunaux et leurs compétences ne peuvent être institués que par la loi. Par là, elle empêche seulement l'exécutif de créer des nouvelles juridictions. Quant au législatif, la Constitution actuelle ne l'empêchant pas expressément de créer des juridictions extraordinaires, lui reconnaît tacitement le droit d'instituer non seulement les tribunaux ordinaires, mais également les tribunaux spéciaux. Elle n'emploie que l'expression large « tribunaux », sous laquelle on peut sous-entendre aussi bien les tribunaux ordinaires que les tribunaux spéciaux. On sait qu'il est bien dangereux de donner la possibilité au pouvoir législatif de créer des tribunaux extraordinaires. Ces tribunaux, dans la plupart des cas, sont créés dans des périodes de troubles et de tumultes intérieurs. Il se peut qu'ils soient institués pour juger les membres d'un parti politique d'opposition ce qui entraînerait la suppression complète de la liberté individuelle. Pour éviter ce danger, il serait préférable que le texte constitutionnel ait introduit une limitation du pouvoir législatif en la matière.

L'art. 100, al. 4 de la Constitution prévoit les juges chériates pour juger les questions familiales et successorales musulmanes. Conformément à la loi sur les tribunaux chériates du 21 mars 1929, sont compétents en premier ressort les tribunaux chériates d'arrondissement et en second ressort les tribunaux chériates suprêmes ; les tribunaux chériates d'arrondissement sont en réalité des sections spéciales des tribunaux d'arrondissement et les tribunaux chériates suprêmes des sections spéciales des Cours d'Appel. Selon l'art. 3 de la loi du 21 mars 1929, on peut, auprès de chaque tribunal d'arrondissement sur le territoire duquel vivent au minimum 5.000 Musulmans, créer une section spéciale comme au tribunal chériate d'arrondissement. Quant aux tribunaux chériates suprêmes, ils existent à Sarajevo et Skoplje ; leur compétence territoriale est déterminée par le Ministre de la Justice. Contre les jugements rendus par les tribunaux chériates d'arrondissement un appel peut être porté devant le tribunal chériate suprême compétent qui décide en dernière instance. Toutefois dans les questions religieuses délicates, le tribunal chériate suprême peut demander l'avis du Chef religieux suprême.

Peut devenir juge chériate tout citoyen yougoslave de religion musulmane, sous condition d'être licencié en droit et diplômé d'une école chériate ou d'un cours chériate spécial à la Faculté de Droit. Les juges chériates sont nommés par le

roi sur la proposition du Ministre de la Justice.

Ces tribunaux chériates jugent, d'après le droit religieux musulman (le Coran), uniquement les affaires de famille de succession. Cette institution des tribunaux chériates ne serait pas convenable dans un pays soucieux d'appliquer rigoureusement les principes démocratiques. Déjà au moment de l'élaboration de la Constitution de Vidovdan, l'institution des juges chériates a été vivement critiquée. Cependant chose curieuse, c'est justement en se basant sur ces principes et sous prétexte de sauvegarder la liberté de religion, de conscience et la tolérance religieuse que la Constitution de Vidovdan a institué les juges chériates. Les raisons qui ont décidé de faire droit aux réclamations du parti musulman d'alors, qui exigeait une juridiction musulmane, étaient d'ordre purement politique : le gouvernement d'alors, pour faire voter la Constitution de Vidovdan, s'efforçait d'obtenir les voix du parti musulman au prix de l'institution des juges chériates. Aujourd'hui la même institution est consacrée par la nouvelle Constitution, dans le but de ne pas mécontenter la population musulmane.

Avant de nous occuper du recrutement du corps judiciaire et des garanties qui lui sont reconnues, nous mentionnerons brièvement l'organisation des tribunaux ordinaires. Dans le Royaume de Yougoslavie la justice est rendue conformément à la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires du 18 janvier 1929, par les tribunaux suivants : les tribunaux d'arrondissement, les tribunaux de département, les tribunaux de commerce, les Cours d'appel et la Cour de Cassation. Tous les tribunaux rendent la justice au nom du roi. A la tête de tous les tribunaux ordinaires se trouve la Cour de Cassation. Elle divisée en sections qui sont : la Cour de Cassation de Beograd, Section B de la Cour de Cassation de Beograd avec le siège à Novi Sad, Cour des Sept à Zagreb, le Tribunal suprême à Sarajevo et le Grand Tribunal à Podgorica. Donc, notre Cour de Cassation n'est pas unique. Chaque section est compétente sur un territoire déterminé à l'instar de la Cour de Cassation unique. Cet état de choses est provisoire, l'organisation d'une Cour de Cassation unique dans tout le pays est prévue par l'article 39 de la loi du 18 janvier 1929.

La Cour de Cassation, c'est-à-dire les sections de cette Cour sont compétentes pour trancher tous les conflits de compétence qui pourraient éclater entre les autorités civiles, administratives et militaires d'une part et les tribunaux d'autre part, ainsi qu'entre les tribunaux administratifs et les tribu-

naux judiciaires (art. 48 de la loi du 18 janvier 1929). Si un conflit a éclaté entre les autorités et les tribunaux, ou entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires se trouvant dans le ressort territorial d'une section de la Cour de Cassation, celle-ci est compétente pour trancher ledit conflit. Au contraire, les conflits entre les autorités et les tribunaux ou entre les tribunaux d'ordres différents appartenant à des ressorts territoriaux de sections différentes, seront tranchés par un Conseil composé de 6 juges pris dans les 6 sections de la Cour de Cassation. Chaque section choisit en séance plénière un de ses membres pour le Conseil. Ainsi nous voyons qu'à la différence de la France, par exemple, où les conflits d'attributions sont tranchés par le tribunal des Conflits composé des conseillers d'Etat et des conseillers de la Cour de Cassation et présidé par le Garde des Sceaux, en Yougoslavie les conflits d'attributions sont tranchés par la Cour de Cassation est très importante, car ces conflits d'attributions sont dangereux pouvant même aboutir à un véritable déni de justice.

Tous les juges des tribunaux judiciaires sont nommés par ukase royal sur la proposition du Ministre de la Justice. De même, le Ministre de la Justice propose au roi les présidents des tribunaux de département et des tribunaux de commerce, les présidents, vice-présidents et juges des Cours d'Appel et les juges de la Cour de Cassation, mais avec l'avis de celle-ci. Quant aux présidents et vice-présidents des sections de la Cour de Cassation, ils sont désignés par le roi, sur la proposition du Ministre de la Justice, d'accord avec le Conseil des Ministres, parmi les juges de la Cour de Cassation (art. 13 de la loi du 8 janvier 1929 sur les juges des tribunaux judiciaires).

L'art. 101 de la Constitution dispose : « Les juges de tous les tribunaux sont inamovibles. Le juge ne peut être destitué ni éloigné de sa fonction pour aucune raison contre sa volonté, sans une décision d'un tribunal de droit commun ou un arrêt disciplinaire de la Cour de Cassation. »

« Le juge ne peut être mis en accusation pour l'exercice de sa fonction judiciaire sans l'approbation du tribunal compétent. »

« Le juge ne peut même temporairement être transféré à un autre service rétribué ou non sans son consentement et l'autorisation de la Cour de Cassation. »

« Le juge ne peut être déplacé qu'avec son consentement. Le juge peut rester en fonction jusqu'à l'âge de 70 ans révo-

lus. Avant ce terme il ne peut être mis à la retraite que sur sa demande écrite, ou s'il est affaibli physiquement ou mentalement au point de ne pouvoir exercer sa fonction. Dans ce dernier cas, la décision touchant sa mise à la retraite est prise par la Cour de Cassation. » (Art 101.)

Mais, toutes ces dispositions de l'art 101 de la Constitution, prévoyant les garanties du corps judiciaire, ne seront appliqués pendant un délai de cinq ans à partir du jour de la mise en vigueur de cette Constitution (art. 119). Or la Constitution supprime temporairement toutes ces garanties du corps judiciaire, prévues par elle-même. De toutes ces garanties qui n'existent pas actuellement nous ne dirons quelques mots que sur la plus importante concernant l'inamovibilité des juges.

Nous savons que cette inamovibilité des juges est la garantie essentielle de l'indépendance des juges, et par la suite de leur impartialité. Il n'est pas douteux que l'inamovibilité procède du souci de renforcer l'indépendance du juge vis-à-vis du pouvoir exécutif, tandis que l'inamovibilité dérive du souci et du désir diamétralement inverses. L'inamovibilité par suite de la sécurité qu'elle procure aux juges est vraiment un bien qui n'est nullement à dédaigner, et comme le dit fort bien M. Jacquelin : « Si les caractères les plus fortement trempés, s'ils n'ont rien à y gagner, n'ont rien à y perdre ; les autres trouveront grâce à elle quelque peu de cette fermeté qu'ils ne peuvent rencontrer en eux-mêmes (1). D'autre part, l'inamovibilité des juges apparaît comme une garantie pour le justiciable de trouver une bonne et impartiale justice. La nomination des juges par l'exécutif et si les juges une fois nommés restent encore sous la dépendance étroite de ce pouvoir, cela porte une grave atteinte à leur indépendance complète. En un mot, avec les juges amovibles qui peuvent être déplacés, révoqués ou mis à la retraite par la seule volonté du pouvoir exécutif à la merci duquel ils se trouvent, il est bien difficile de concevoir leur indépendance et par la même leur impartialité parfaite.

(1) M. Jacquelin : *Droit Administratif*, Cours de Doctorat 1929-30, page 33.

TITRE VII

Droits et devoirs fondamentaux des citoyens

La Constitution de 1931 consacre dix-sept articles aux « droits et devoirs fondamentaux des citoyens » (art. 4 à 21). Cette partie, (seconde de la Constitution) renfermant les dispositions qui concernent les « droits et devoirs fondamentaux des citoyens » correspond à la seconde partie de la Constitution de Vidovdan, ainsi qu'à la seconde partie de la Constitution serbe de 1903, toutefois avec cette différence que, dans l'intitulé de la partie citée de la Constitution serbe de 1903, il était écrit : « Des droits constitutionnels des citoyens serbes », il n'y avait donc pas là les mots : « et devoirs », qui, à côté du mot « droits », se trouvent dans la seconde partie de la Constitution de Vidovdan et de la Constitution actuelle. Du reste, si nous lisons dans la Constitution actuelle ces articles contenus dans cette seconde partie, placée immédiatement après les dispositions générales et destinée aux droits et devoirs fondamentaux des citoyens, nous constaterons qu'elle aussi ne parle que des droits des nationaux yougoslaves. Par conséquent, les mots « et devoirs » pourraient simplement être écartés de l'intitulé de la seconde partie de la Constitution de 1931.

Les dispositions relatives aux droits individuels, nous les trouvons dans presque toutes les Constitutions modernes, suivant le modèle élaboré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de la Révolution française de 1789. Nous avons déjà vu plus haut que ces dispositions étaient contenues dans la Constitution de Vidovdan et la Constitution antérieure serbe de 1903. De même, la Constitution serbe de 1901 garantissait également les droits individuels. Cette Constitution de 1901 présente un trait caractéristique qui nous montre quelle importance on attachait à la troisième partie de cette Constitution relative aux libertés individuelles.

L'initiative de modifier le texte constitutionnel relatif à ces libertés, appartenaient exclusivement à la Narodna Skoupch-

tina, à l'exclusion des deux autres facteurs du pouvoir législatif : le roi et le Sénat qui avaient le droit d'initiative en toute autre matière. C'était là une garantie de ces libertés, car la Narodna Skoupchtina, issue des élections populaires, était considérée par sa composition comme plus proche du peuple que le Sénat ou le roi. Ni la Constitution de Vidovdan, ni la Constitution actuelle n'ont repris cette disposition spéciale de la Constitution de 1901. L'initiative des modifications à apporter aux dispositions constitutionnelles quelles qu'elles soient appartient aujourd'hui au Roi et à la Représentation Nationale, comme nous allons le voir en examinant la question de révision constitutionnelle.

Cela dit, nous entrerons dans l'explication des dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux des citoyens. Mais, avant de commencer cette explication, nous croyons devoir remarquer que cette partie de la Constitution ne contient pas de prescriptions relatives à la protection de la propriété. La Constitution de 1931 traite de la propriété dans sa troisième partie intitulée : Prescriptions sociales et économiques » et nous examinerons la question du droit de la propriété lorsque nous étudierons cette partie. Maintenant, il nous reste à passer en revue les différents droits individuels tels que la Constitution les prévoit dans sa seconde partie. Nous consacrons le premier chapitre à l'égalité devant la loi et à ses conséquences; dans le second chapitre, nous traiterons des libertés individuelles reconnues par la Constitution. Nous terminerons par les garanties des libertés individuelles d'après la Constitution de 1931.

Chapitre I

L'EGALITE DEVANT LA LOI ET SES CONSEQUENCES

La Constitution de 1931 proclame le principe de l'égalité, principe qui présente une grande importance. Mais il ne s'agit que d'une égalité en droit. L'égalité en fait n'existe pas et n'existera jamais, car la nature même a fait les hommes inégaux au point de vue intellectuel, physique et moral. Ce fait est si évident qu'on ne saurait sérieusement le contester. Dans ce qui va suivre, nous étudierons les dispositions constitutionnelles où le principe égalitaire trouve son application.

I. — Aux termes de l'art. 4 de la Constitution, « il n'existe dans tout le Royaume, qu'une seule nationalité. Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Tous les citoyens jouissent de la même protection des autorités ». L'égalité devant la loi signifie, d'après M. Sl. Yovanovitch (1), que les différentes classes sociales sont égales, aussi bien dans le domaine du droit public que dans celui du droit privé.

Dans le domaine du droit public, la Constitution elle-même détermine l'égalité des différentes classes sociales (fonctionnaires, paysans, commerçants, industriels, ouvriers, professions libérales, etc.) en leur accordant, sans exception, le droit d'accéder également à toutes les fonctions dans toutes les branches de l'administration de l'Etat sous les conditions légales. Cette égalité devant la loi entraîne l'égalité devant les autorités qui sont appelées à appliquer la loi : les autorités judiciaires et administratives sont tenues, par conséquent, de traiter de la même façon, les citoyens appartenant à des classes sociales différentes, sans se préoccuper des personnes.

Du principe égalitaire résultent certaines conséquences. La conséquence immédiate est celle prévue par l'article 4, al. 2 : « La noblesse, les titres et les autres privilèges de naissance ne sont pas reconnus ». Au point de vue de la constitution so-

(1) M. Sl. Yovanovitch ,ouvr. cit. p. 429.

ciala, la Yougoslavie est un pays démocratique, de sorte que les titres nobiliaires sont très rares. En effet, en Serbie, il n'y en a pas, à notre connaissance, un seul titre de noblesse. En Croatie seulement, on pourrait trouver quelques titres nobiliaires conférés par la maison régnante d'Autriche.

Par conséquent, cette disposition n'a pas changé grand chose en cette matière. La question est de savoir quel est le vrai sens de cette disposition : la non reconnaissance des titres interdit-elle au titulaire de les porter? Nous croyons que non. Si les titres ne sont pas reconnus par la Constitution et jouissent d'aucun privilège, le port n'en est pas prohibé. De cette constatation, il résulte logiquement qu'il faut interpréter cette disposition constitutionnelle en ce sens qu'un particulier ne peut réclamer à une autorité la mention de son titre dans un acte officiel, mais pourrait librement le porter.

Le principe d'égalité se traduit aussi dans le droit civil; ici, les relations juridiques des individus sont régies par un seul droit, sans égard à la naissance, à la religion et à la classe sociale. Mais il y a tout de même certaines dérogations à ce principe; c'est le cas, par exemple, de la capacité juridique restreinte des femmes. En outre, l'art. 100, al. 4 de la Constitution déroge également au principe égalitaire dans le domaine du droit civil; c'est celui aux termes duquel les affaires musulmanes de famille et de succession sont jugées par les juges chériates d'Etat d'après leurs droits religieux tiré du Coran. Nous avons vu plus haut que l'insertion de cette disposition violant nettement le principe égalitaire, avait pour cause des raisons d'opportunité politique.

II. — Une application du principe égalitaire se trouve dans l'art. 19, aux termes duquel : « Toutes les fonctions dans toutes les branches de l'Administration de l'Etat sont également accessibles à tous les ressortissants, sous les conditions légales ». Cette admissibilité de tous les ressortissants aux emplois publics n'est, en effet, qu'une conséquence de l'égalité de tous devant la loi. Les conditions nécessaires pour accéder à ces fonctions sont déterminées par la loi sur les fonctionnaires du 1^{er} avril 1931, comme nous l'avons déjà vu plus haut. Puisque cet article 19 parle de l'égalité des citoyens devant la loi, on pourrait se demander si cette égalité concerne aussi les femmes, ou si elle ne s'applique qu'aux hommes?

Pour l'admissibilité des femmes aux emplois publics, on ne peut pas donner une réponse décisive, car la loi sur les fonctionnaires n'est pas suffisamment claire à ce sujet. Nous som-

mes ici dans un domaine où il n'y a pas de règles générales et où il n'y a pas non plus d'énumération spéciale pour les cas particuliers. C'est donc la vie pratique qui règlera cette question. La tendance est que les femmes accèdent de plus en plus aux emplois publics.

D'autre part, de l'art. 19, il résulte que les étrangers ne peuvent pas exercer des fonctions publiques. Quant aux citoyens naturalisés, la loi sur les fonctionnaires contient des prescriptions différentes. Elle distingue les citoyens naturalisés dont la langue maternelle est le serbo-croate, et les citoyens naturalisés dont la langue maternelle n'est pas le serbo-croate.

Les premiers sont traités à ce point de vue comme les Yougoslaves d'origine, quant aux autres, ils ne peuvent devenir fonctionnaires qu'après dix ans de résidence dans le pays. La rigidité de cette disposition est atténuée par le fait que sur la proposition du ministre compétent, le Conseil d'Etat peut abroger ce délai de résidence.

III. — Du principe de l'égalité devant la loi découle enfin celui de l'égalité devant l'impôt, car, aux termes de l'art. 104, les impôts et les contributions générales ne peuvent être institués que par la loi ». La Constitution fait du paiement de l'impôt, une obligation générale : « l'obligation de payer l'impôt est générale, et toutes les contributions de l'Etat sont les mêmes pour le pays entier ». (art. 105, al. 1). Ajoutons que pour se rapprocher le plus possible du principe égalitaire, la Constitution décide que le roi et l'héritier du trône doivent payer l'impôt d'Etat sur leurs biens privés (art. 105, al. 2).

Chapitre II

LES LIBERTES INDIVIDUELLES RECONNUES PAR LA CONSTITUTION

Section I

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE (PHYSIQUE)

L'article 5 de la Constitution contient les principes régissant la liberté individuelle proprement dite. Par cet article, la liberté individuelle est proclamée en ces termes : « la liberté individuelle est garantie ». L'alinéa 2 du même article fixe les conditions dans lesquelles un sujet peut être privé de la liberté : « Nul ne peut être soumis à un interrogatoire ou mis en état d'arrestation, ou privé de sa liberté de toute autre façon, hors les cas prévus par la loi ». Cette disposition contient une des principales conditions de l'existence de la liberté individuelle vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ainsi, la Constitution garantit la liberté physique envers le pouvoir exécutif.

Mais il ne suffit pas que la liberté individuelle soit garantie seulement vis-à-vis de l'exécutif, il faudrait, en effet, qu'elle le soit également vis-à-vis du législatif. La Constitution de 1931 admet, en réalité, les restrictions à la liberté individuelle dans « les cas prévus par la loi » ; elle autorise par là le législateur à limiter cette liberté. Mais le législateur pourrait voter des lois qui limiteraient la liberté de l'individu d'une façon exagérée. Donc, il serait nécessaire de trouver quelque moyen capable d'empêcher le législateur de dépasser les limites. Autrement, le législateur devient tout puissant.

La Constitution de 1931 ne se soucie guère de fixer les conditions dans lesquelles l'arrestation peut avoir lieu. Elle

ne réglemente pas, à la différence de la Constitution de Vidovdan, par exemple, les arrestations pour crimes et délits. La Constitution de Vidovdan contenait en réalité des prescriptions qui avaient pour but d'éviter l'arbitraire en cette matière et empêcher les autorités d'abuser de la liberté d'un citoyen quelconque. Ainsi, pour priver une personne de sa liberté, un mandat d'arrêt devait être délivré par les autorités compétentes au moment de l'arrestation; cet ordre devait être motivé. En outre, pour prévenir l'arbitraire possible des autorités d'instruction, la Constitution autorisait la personne arrêtée à porter un recours devant le tribunal, dans un délai de trois jours, contre la décision ordonnant l'arrestation. Si ce recours n'était pas porté dans le délai prévu, l'autorité d'instruction devait faire une communication d'office dans les 24 heures. Le recours ou cette communication officielle une fois portés devant le tribunal, celui-ci devait prononcer le maintien ou l'annulation de l'arrestation dans un délai de deux jours (art. 5 de la Constitution de Vidovdan). La Constitution de 1931 ne contient aucune de ces dispositions, qui, fixant les conditions de l'arrestation, protégeraient la liberté physique des particuliers et limiteraient en même temps le pouvoir absolu du législateur en cette matière. De plus la Constitution de 1930 ne s'occupe non plus des autres cas de détention : pour contravention, pour internement pour cause d'aliénation mentale.; elle laisse au législateur le soin d'en déterminer les conditions dans lesquelles on peut, pour ces motifs, être privé de la liberté.

Jusqu'ici, nous avons parlé, en réalité, des lacunes en dispositions constitutionnelles concernant la protection de la liberté physique. Il nous reste à mentionner aussi certaines garanties de cette liberté individuelle prévue par les art. 6, 7 et 8 de la Constitution de 1931.

Aux termes de l'art. 6, « nul ne peut être jugé par un tribunal incompétent ». Cela signifie qu'un citoyen ne peut être traduit que devant un tribunal dont l'existence et la compétence ont été déterminées antérieurement au fait reproché à ce citoyen, ou, autrement dit, on ne doit pas craindre qu'il soit créé une juridiction spéciale dont la compétence se limiterait à une affaire particulière. Il nous semble que c'est une disposition qui contient une règle générale qui protège l'individu contre l'arbitraire en cette matière, aussi bien vis-à-vis de l'exécutif qu'envers le législatif.

L'art. 7 contient une disposition suivant laquelle « nul ne

peut être jugé sans avoir été préalablement interrogé par l'autorité compétente on invité à se défendre par la voie légale ». C'est la garantie pour les particuliers de ne pas être condamnés à une peine quelconque sans avoir été appelés à présenter leur défense.

L'art. 8 prescrit que « la peine ne peut être établie que par la loi et ne peut être appliquée qu'aux faits antérieurs prévus par la loi comme devant être frappés de cette peine ». C'est donc au législateur qu'il appartient de déterminer les faits punissables et de fixer les peines. Les tribunaux ne peuvent pas prononcer des peines non établies par la loi, il est vrai qu'il faut ici prendre la loi dans le sens le plus large du mot. Ainsi, les peines établies par les règlements du pouvoir exécutif n'en sont pas moins basées sur la loi, car aux termes de l'art. 81, le pouvoir exécutif peut édicter les règlements nécessaires à l'application de la loi. Il en est de même pour les peines établies par des règlements banovinaux, édictés par le Conseil banovinal, qui ont la force de loi dans la banovine en question (art. 90). Dans ces deux cas, les règlements sont basés sur la loi et s'ils établissent des peines, c'est en vertu de la loi. Il en résulte que les tribunaux pourraient se refuser d'appliquer une peine fixée par un règlement qui ne serait pas basé sur la loi. D'autre part, cet. art. 8 formule le principe de la non-rétroactivité de la loi établissant les peines dans des termes qui ne sont pas très claires. En nous basant sur la théorie admise en matière de non-rétroactivité des lois pénales, nous croyons qu'ils doivent être interprétés aussi largement que possible. Donc, la loi ne serait pas rétroactive au cas où elle aggrave la peine, mais les prévenus pourraient s'en prévaloir toutes les fois qu'elle leur serait favorable, soit au point de vue de la peine, soit au point de vue de la procédure.

Ces prescriptions constitutionnelles mentionnées protègent la liberté individuelle contre l'arbitraire du pouvoir judiciaire.

II

La liberté individuelle implique aussi la faculté pour un individu d'aller et de venir ou de rester, sans qu'il puisse être gêné par qui que ce soit. La nécessité de cette faculté est d'autant plus évidente que l'individu est obligé très souvent de quitter le lieu où il se trouve et de se rendre dans un autre pour satisfaire à ses besoins. Evidemment, cette liberté d'aller

et de venir ne peut pas être absolue, l'intérêt de la société s'y oppose.

Notre Constitution contient, dans son art. 9, certaines dispositions concernant cette liberté d'aller et de venir, qui complètent en même temps les garanties de la liberté individuelle. L'alinéa 1 de cet article dispose qu'aucun citoyen ne peut être banni de l'Etat ». Cette disposition ne peut être qu'approuvée car une disposition contraire serait une grave atteinte à la liberté individuelle d'une part, et, d'autre part, porterait à l'individu banni de sa patrie, un grave préjudice, car il ne pourrait trouver un asile dans un autre pays qu'avec une extrême difficulté. Mais l'individu une fois protégé contre ce bannissement n'aurait pas toutes les garanties de cette liberté d'aller et venir, s'il pouvait être expulsé à l'intérieur du pays, d'un endroit à un autre, ou être obligé de se fixer dans un endroit déterminé. A cet effet, la Constitution dispose dans l'art. 9 « qu'aucun citoyen ne peut expulsé, à l'intérieur du pays, d'un endroit à un autre, ni obligé à se fixer dans un endroit déterminé, hors des cas expressément prévus par la loi ». Donc ici, de même que dans l'article cité plus haut, la Constitution de 1931 a laissé les mains libres au législateur. Ne pourrait-on pas craindre les abus de ce large pouvoir du législateur, étant donné qu'il n'est pas soumis à aucun contrôle? Le législateur étant autorisé par la Constitution à faire des lois en cette matière, pourrait, en effet, voter des lois qui limiteraient d'une manière exagérée cette liberté d'aller et venir. Toutefois, « sans une sentence du tribunal, nul ne peut être expulsé de son pays d'origine » (art. 9, al. 2).

Au même ordre d'idées se rattache la disposition de l'art. 20 : « Tout citoyen jouit de la protection de l'Etat dans les Etats étrangers. Il est libre de renoncer à sa nationalité après avoir satisfait à toutes ses obligations envers l'Etat » On voit que la Constitution exige de celui qui voudrait abandonner sa nationalité qu'il remplisse « toutes ses obligations envers l'Etat ». Nous croyons que ce texte constitutionnel vise plus particulièrement l'obligation du service militaire et aussi les dettes que l'on peut avoir envers l'Etat. Ajoutons que l'alinéa 2 du même article interdit l'extradition des citoyens.

III

La liberté individuelle implique aussi l'inviolabilité du domicile, qui en est une conséquence logique. Cette inviolabilité

signifie que nul ne peut pénétrer dans la demeure d'un particulier sans son consentement. Il ne pourrait y avoir comme exception à cette règle que celle qui serait édictée pour le maintien de l'ordre public d'une part, et de la protection de l'individu d'autre part. Pour éviter tout arbitraire possible de la part des organes de l'Etat, il faut que la pénétration ne puisse avoir lieu qu'en vertu de la loi et sous les formes prescrites par la loi. C'est l'art. 10 de la Constitution qui pose cette règle : « Le domicile est inviolable. L'autorité ne peut opérer aucune perquisition ou recherche au domicile du citoyen en dehors des cas prévus par la loi et dans la forme que celle-ci prescrit. Pour mieux garantir cette inviolabilité du domicile et éviter les abus de la part de l'autorité, la Constitution prescrit en outre que « la violation illégale du domicile sera punie » (art. 10, al. 2).

Nous voyons que la Constitution laisse, en cette matière, au législateur, toute liberté d'action. De plus, elle ne fait aucune distinction entre la pénétration dans la demeure pendant le jour et celle opérée pendant la nuit. Le législateur est appelé à en déterminer les cas d'une manière discrétionnaire. Nous savons que le principe de l'inviolabilité du domicile doit supporter un grand nombre d'exceptions et que, par conséquent, on ne peut pas prévoir dans la Constitution tous les cas possibles. Mais ce large pouvoir de décision étant accordé au législateur en cette matière, ne pourrait-on pas craindre qu'il entravât ce droit du particulier d'une manière excessive? Nous croyons qu'il serait plus satisfaisant au point de vue de la liberté individuelle, si la Constitution avait posé des principes généraux concernant la pénétration dans le domicile du particulier, principes que le législateur devrait respecter en votant des lois.

IV

Il nous reste à voir une dernière disposition constitutionnelle qui nous paraît, elle aussi, une garantie de la liberté individuelle : c'est celle qui concerne l'inviolabilité du secret des lettres, des communications télégraphiques et téléphoniques. En effet, on se sert beaucoup dans la vie privée et surtout dans la vie économique de ces moyens de communication. L'individu peut avoir intérêt à ce que le secret de ses communications soit gardé, surtout dans les rapports économiques. Pour cela, le principe de la liberté individuelle exige aussi

certaines moyens juridiques destinés à garantir ce secret. La Constitution de 1931 garantit, dans son art. 17, l'inviolabilité du secret des lettres, des communications télégraphiques et téléphoniques. Il ne peut y avoir d'exception que dans les cas d'instruction criminelle, de mobilisation ou de guerre. Ceux qui violeraient le secret des lettres, des communications télégraphiques et téléphoniques seront punis suivant la loi (ar. 17).

Quel est le sens de cette inviolabilité? A cette question, nous répondrons que cette inviolabilité doit être comprise comme défendant aux préposés de l'administration d'ouvrir les lettres en vue de prendre connaissance de leur contenu, ainsi que de faire connaître le contenu à qui que ce soit. Quant aux communications télégraphiques et téléphoniques, les préposés de l'administration ne peuvent en prendre connaissance que dans la mesure où la nature du service l'exige, d'une part, et ne doivent pas divulguer aux autres ce qu'ils ont pu ainsi connaître, d'autre part. La Constitution autorise le législateur à édicter des peines applicables à ceux qui violeront ce secret.

Section II

LA LIBERTÉ D'OPINION EN GÉNÉRAL

L'art. 12 de la Constitution proclame le principe de la liberté d'opinion en général, dans les termes suivants : « Chacun est libre d'exprimer son opinion par la parole ou par écrit, par les images ou autres modes dans les limites de la loi ». On sait que la liberté d'opinion comprend la liberté de chacun de penser et de croire intérieurement ce qu'il veut, d'une part, et la possibilité de manifester et de publier extérieurement ses opinions, sans autre restrictions que celles qui sont dictées pour maintenir l'ordre public. La liberté d'opinion intérieure, qui ne porte que sur une activité physique intérieure, est facile à obtenir, étant donné qu'aucun facteur extérieur ne peut intervenir pour l'entraver. C'est pour cela que lorsqu'on parle de la liberté d'opinion, on vise surtout la liberté d'opinion extérieure. Etant donné que celle-ci se manifeste sous des formes différentes, elle comprend dans le système juridique : la liberté religieuse, la liberté de réunion, la liberté de pétition, la liberté de l'enseignement et la liberté de la presse. La Constitution de 1931 contient des dispositions particulières relatives à toutes ces libertés, à l'exception de la liberté de la presse, laquelle est sous-entendue, sans aucun doute, dans la liberté d'opinion proclamée par l'art. 12. Avant de passer à l'étude successive de ces différentes libertés, dans les sections qui vont suivre, nous dirons quelques mots concernant la liberté de la presse.

La seule disposition constitutionnelle relative à la liberté de la presse est celle de l'art. 12, qui proclame la liberté d'opinion, laquelle sous-entend aussi celle de la presse. La Constitution n'édicte aucune prescription plus détaillée concernant cette liberté et laisse au législateur le soin de la compléter sans se soucier de lui tracer la voie à suivre. Donc, le lé-

gislateur en devient le maître absolu. La loi sur la presse actuellement en vigueur, est celle du 6 janvier 1919 rendue le jour de l'introduction du Régime absolu. Cette loi, édictée dans un moment exceptionnel, restreint d'une manière trop excessive la liberté de la presse. Toutes les mesures préventives introduites par cette loi, comme, par exemple, la censure et la saisie, ont réduit cette liberté au point de la supprimer complètement. Ce qui est encore plus douloureux, c'est qu'elle introduit la censure non seulement sur la presse quotidienne, mais aussi sur des œuvres scientifiques, littéraires et artistiques. Si la rigueur de cette loi, vue la période extraordinaire où elle a été rendue, pourrait s'expliquer par la nécessité de sauvegarder l'existence même de l'Etat, aujourd'hui, non seulement elle ne pourrait aucunement se justifier, mais porte atteinte à l'art. 12 de la Constitution qui sous-entend la liberté de la presse. En réalité, avec l'existence d'une telle loi, il est bien difficile de concevoir la liberté de la presse et par là même l'application complète de cette disposition constitutionnelle.

La liberté de la presse est une conséquence de la liberté d'opinion. Elle est destinée à compléter la liberté individuelle; elle doit permettre à chacun d'exprimer librement ses opinions par des écrits imprimés de toutes sortes. Il est superflu de souligner le rôle important que joue la presse dans la vie sociale contemporaine. C'est justement à cause de ce rôle que la liberté de la presse ne doit pas être considérée comme un privilège individuel pouvant être supprimé, mais au contraire comme une nécessité sociale qui doit être respectée. La presse est susceptible de commettre des abus nombreux, c'est une chose indiscutable, mais ce ne devrait pas être une raison suffisante pour justifier la restriction excessive de cette liberté et moins encore sa suppression. La liberté de l'opinion et de la discussion sur les questions politiques, sociales, culturelles et économiques que renferme cette liberté de la presse, est indispensable au progrès social, au perfectionnement et au développement des qualités de l'individu. Evidemment, cette liberté de la presse ne doit pas être prise au sens d'une liberté absolue car aucune institution ne jouit d'une liberté absolue dans la communauté humaine. S'il est vrai que l'individu a le droit d'exprimer librement son opinion, il est aussi vrai que l'Etat doit veiller à la sauvegarde du pays. Dans ce conflit pénible, c'est presque toujours le droit du particulier qui est sacrifié dans une certaine mesure, mais ne doit nullement complètement disparaître. S'il y a, en effet, dans la vie

sociale, des moments où il faut freiner cette liberté qui peut être dangereuse à cause de sa puissance redoutable, il faut que ces freins ne dépassent pas une certaine limite.

Cela étant dit, nous croyons que la modification de la loi actuelle sur la presse est une nécessité qui devrait être satisfaite dans un bref délai. Ajoutons qu'une action dans ce sens, que nous n'avons qu'à louer, se fait sentir ces derniers temps au Sénat yougoslave.

Section III

LA LIBERTÉ DE RELIGION ET DE CONSCIENCE

La Constitution garantit, dans son art. 11, la liberté de religion et de conscience à la fois, sans réglementer séparément l'exercice de ces deux libertés. C'est qu'en effet leurs domaines se touchent et se confondent, aussi examinerons-nous en même temps toutes les prescriptions concernant ces deux libertés.

La liberté de conscience est le droit pour tout citoyen de ne pas être contraint à professer une religion en laquelle il ne croit pas, ni à participer aux actes extérieurs par lesquels elle se manifeste. La liberté du culte est le droit de pratiquer les actes et cérémonies par lesquels se traduit à l'extérieur une religion déterminée (1).

Du principe de la liberté de conscience découlent certaines conséquences. Tout d'abord, nul ne saurait être empêché ou contraint de pratiquer une religion. L'art. 11, al. 4, dispose ensuite que nul n'est tenu de pratiquer publiquement sa religion, ainsi que de participer aux actes et cérémonies, pratiques et exercices religieux. Mais, d'après la Constitution, ce principe souffre de deux exceptions : a) à l'occasion des fêtes et cérémonies de l'Etat, certaines personnes telles que les représentants de l'autorité publique ne pourraient refuser d'assister à ces cérémonies en invoquant le principe de la liberté de conscience. La raison est la suivante : le fait qu'un représentant assiste à de telles cérémonies officielles doit être considéré, non comme un acte religieux de sa part, mais comme l'accomplissement d'une obligation de sa fonction ; b) la loi règle les cas dans lesquels les personnes assujetties à l'autorité paternelle, tutélaire ou militaire sont

(1) M. A. Esmein, *ouvr. cit.* Tome I, p. 584,

tenues de participer aux actes et cérémonies, pratiques et exercices religieux. Il serait faux de croire que cette disposition constitutionnelle contraint les militaires, par exemple, à accomplir un acte contraire à leur religion ; une telle mesure violerait le principe de la liberté de conscience posé par la Constitution elle-même. Nous pensons que cette disposition autorise le législateur à voter des lois pouvant obliger les militaires à assister aux cérémonies officielles lorsqu'ils y sont envoyés en service commandé par leurs chefs respectifs. Il en est autrement avec les mineurs, une loi autorisant les parents ou les tuteurs à leur donner un enseignement confessionnel serait parfaitement conforme au principe de la liberté de conscience.

Une autre conséquence qui découle de la liberté de conscience consiste en ce que le fait de pratiquer une religion ou de n'en pratiquer aucune ne saurait justifier aucune différence légale entre les particuliers. C'est ainsi que pour mieux protéger la liberté de conscience dans ce dernier sens, l'art. 11, al. 2 prescrit que « la jouissance des droits civils et politiques est indépendante du libre exercice de la religion ». Par conséquent, le fait d'être l'adepte d'une certaine religion ne pourrait être un obstacle pour l'admission aux emplois publics. Du reste, cette disposition est une conséquence logique du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, consacré par l'art. 4 de la Constitution.

D'autre part, le droit étant le même pour tous les citoyens, sans égard à la confession, les charges et les obligations doivent être également les mêmes pour tous, sans distinction de confession. On sait qu'il y a des religions qui proscrivent la guerre. Pour éviter des interprétations fausses en cette matière, la Constitution ajoute que « nul ne peut se libérer de ses obligations et devoirs civils et militaires en se fondant sur les prescriptions de sa religion » (art. 11, al. 2). Ce principe est un corollaire du premier cité plus haut : la jouissance des droits civils et politiques n'étant pas subordonnée à l'exercice d'une religion, la religion ne peut servir de prétexte non plus pour se dérober aux devoirs et obligations vis-à-vis de l'État.

II

La Constitution proclame le principe de l'égalité des religions admises devant la loi (art. 11, al.1). Il s'ensuit donc que toutes les religions existantes au moment de l'octroi de la

Constitution sont égales devant la loi. La Constitution poursuit dans le même article que « les religions ne peuvent être reconnues que par la loi ». Or, nous devons constater que la création des associations cultuelles est soumise à des restrictions plus grandes par rapport à la création des associations temporelles, où il suffit une autorisation administrative préalable, car la Constitution exige pour elles une autorisation légale. En liant ces deux dispositions, nous dirons que les religions admises, c'est-à-dire celles qui étaient reconnues légalement avant l'octroi de la Constitution, et celles qui pourraient être reconnues postérieurement par le législateur, sont égales devant la loi. La conséquence logique est qu'aucune religion ne peut être privilégiée par l'Etat, ni reconnue religion d'Etat.

Après avoir vu de quelle manière on reconnaît une religion nouvelle, nous devons dire quelques mots de la situation juridique dans laquelle se trouvent les religions déjà reconnues. L'art. 11, al. 3, dispose que : « Les religions admises et reconnues règlent d'une façon autonome leurs affaires religieuses intérieures et gèrent leurs legs et fonds dans les limites de la loi ». Nous trouvons dans cette disposition la proclamation du principe de l'autonomie des associations cultuelles. Ce principe permet à ces associations de s'organiser hiérarchiquement et de régler leurs affaires intérieures sur la base d'un corps autonome, d'où il résulte qu'elles pourront établir des statuts et des règlements en vue d'assurer le fonctionnement de la communauté. Quant à l'Etat, il pourra exercer un contrôle sur la légalité des statuts et règlements de ces associations, sans s'immiscer dans leurs affaires intérieures. D'autre part, cette situation de l'Eglise vis-à-vis de l'Etat n'exclut pas l'aide de l'Etat aux religions reconnues. Cette aide n'est pas obligatoire, mais facultative. « Dans la mesure où les ressources pour les cultes sont prévues dans le budget de l'Etat, elles doivent être réparties entre les différentes religions admises et reconnues proportionnellement au nombre de leurs fidèles et suivant leurs besoins réels justifiés » (art. 11, al. 6). Donc, aucune religion ne pourrait réclamer en vertu de la Constitution un secours matériel de l'Etat. L'aide matérielle de l'Etat à l'Eglise ne dépend que du législateur, qui peut la supprimer par une simple omission dans le budget.

L'autonomie des associations cultuelles n'est pas en fait aussi large qu'on pourrait le croire d'après ce que nous avons

dit plus haut. La Constitution apporte quelques restrictions, dont la première est celle-ci : « Les ministres des cultes ne doivent pas mettre leur autorité spirituelle au service d'intérêts de partis politiques, soit dans les temples, soit par des écrits de caractère religieux ou autrement, dans l'exercice de leurs fonctions officielles. De même, nul ne doit exercer une campagne politique quelconque soit dans les temples, soit à l'occasion des réunions et manifestations religieuses » (art. 11, al. 7). C'est la défense faite aux ministres des cultes de parler en chaire au profit d'un parti ou d'en soutenir un par des écrits adressés aux fidèles. En pratique, cette limitation que nous mentionnons n'a aucune valeur et elle reste une norme, rien de plus, car il n'y a aucune sanction, aucune prescription un peu plus précise déterminant les lignes générales suivant lesquelles cette disposition trouvera son application.

D'autre part, il y a en Yougoslavie des religions admises et reconnues, dont les chefs religieux suprêmes se trouvent hors des frontières : les religions catholiques et musulmanes. La Constitution, en se basant sur le principe de l'autonomie des associations cultuelles, donne la liberté aux autorités spirituelles de ces religions d'entretenir des relations avec leurs chefs résidant à l'étranger. Elle édicte à ce sujet : « Les religions admises et reconnues peuvent entretenir des relations avec leurs chefs religieux suprêmes, même en dehors des frontières de l'Etat, dans la mesure où l'exigent les prescriptions spirituelles de ces religions. Le régime de ces relations sera réglé par la loi ». (art. 11, al. 5). Il résulte de cette disposition que la Constitution reconnaît, en principe, la liberté de ces relations, mais en réservant au législateur le droit de régler les détails de cette question. En réalité, le législateur, en interprétant cette disposition, pourrait soumettre ces entretiens au contrôle de l'Etat.

Théoriquement, la liberté religieuse, et surtout le principe de l'autonomie des associations cultuelles reconnues par la Constitution, donne le droit aux autorités spirituelles d'une religion admise et reconnue de pouvoir s'entretenir librement avec leur chef religieux suprême, sans contrôle et obstacle de la part de l'Etat. Car il ne s'agit de rien d'autre que de l'exercice d'une activité nécessaire au bon fonctionnement religieux. Dès que la Constitution a reconnu la liberté d'organisation d'associations cultuelles en les considérant comme des corps autonomes, il aurait été contraire à ce principe de soumettre au contrôle de l'Etat les relations des autorités spirituelles d'une religion reconnue, avec leur chef religieux suprême ré-

sidant à l'étranger. Quant au point de vue pratique, ce contrôle n'aurait aucune valeur. Il est évident que l'intérêt de l'Etat peut exiger quelquefois que les messages des autorités spirituelles adressés à leur chef respectif à l'étranger soient contrôlés avant d'être transmis. Mais il est non moins évident que les autorités spirituelles, si elles ont un acte confidentiel à adresser à leur chef à l'étranger, auront la possibilité de se passer de l'intermédiaire des autorités temporelles en employant des voies détournées.

Etant donné que cette loi n'est pas encore rendue, nous pouvons conclure, de ce qui précède, qu'il serait désirable que le législateur ne votât pas de loi établissant un pareil contrôle car, outre la difficulté de concilier une telle mesure avec ce principe de liberté religieuse, son inefficacité pratique est évidente.

Section IV

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET LA LIBERTÉ DE RÉUNION

Aux termes de l'art. 13 de la Constitution, « les citoyens ont le droit de s'associer, de se réunir et de se concerter dans les limites de la loi. Sont prohibées, les associations fondées sur une base professionnelle, régionale ou des branches particulières de la nation et avec des buts politiques ou des buts d'éducation physique. On ne peut venir en armes aux réunions ».

Ce sont les dispositions constitutionnelles qui doivent régir la liberté d'association, d'une part, et la liberté de réunion d'autre part. Malgré le fait que nous trouvons dans ce même article les dispositions relatives à la liberté d'association et à celle de réunion, nous traiterons d'abord de la liberté d'association, ensuite, nous passerons à celle de réunion. Mais avant de passer à l'étude de ces deux libertés, nous devons remarquer que la Constitution est assez laconique dans ses dispositions les concernant; elle se borne à formuler tout simplement que les citoyens ont le droit de s'associer, de se réunir et de se concerter dans les limites de la loi. Ce laconisme de la Constitution n'est pas très satisfaisant, croyons-nous, lorsqu'il s'agit de droits si précieux pour l'individu. Nous savons que la Constitution ne peut pas renfermer des prescriptions détaillées sur l'organisation des libertés. De plus, dans certains cas, la Constitution doit être aussi brève que possible pour permettre au législateur de suivre la marche d'évolution sociale, autrement, des désaccords inévitables se produiront. Nous admettons qu'il faut donner au législateur un large champ d'action. Néanmoins, une liberté absolue laissée au législateur pourrait, dans certains cas, présenter un danger. Le législateur, ayant les mains libres, pourrait apporter des mesures restrictives peu conciliables avec les principes de ces deux libertés. Uniquement pour cela, il serait préférable que

la Constitution ait tracé d'une manière générale la limite du champ d'action du législateur.

La liberté d'association, au point de vue juridique, est une conséquence de la liberté individuelle. Selon celle-ci, l'Etat doit assurer aux hommes le libre développement de leur personnalité intellectuelle, morale et physique. Ce résultat ne peut être atteint que si on donne à l'homme la possibilité d'associer ses forces à celles des autres, car les forces humaines isolées sont insuffisantes. Mais cette liberté n'exclut aucunement le droit de l'Etat de la surveiller dans une certaine mesure et surtout de déterminer les conditions nécessaires à sa création. Mais quelles que soient les mesures prises par l'Etat, elles ne doivent pas priver l'individu de l'exercice de ses droits.

La Constitution de 1933 proclame la liberté d'association dans les limites de la loi, ce qui signifie que les conditions sous lesquelles les associations pourront se former seront déterminées par le législateur ordinaire. Etant donné que le législateur est le maître absolu en la matière, il est à craindre qu'à un moment donné, il ne viole le principe même de la liberté d'association consacré par la Constitution, ce qui serait d'autant plus dangereux car dans notre pays, il n'existe aucun organe destiné à contrôler la constitutionnalité des lois. En effet, les tribunaux yougoslaves n'ont pas le droit de juger de la constitutionnalité des lois; les juges sont obligés d'appliquer la loi telle quelle, même s'ils la savent contraire à la Constitution. La loi sur les associations actuellement en vigueur est celle du 18 septembre 1931. Les prescriptions essentielles de cette loi peuvent se résumer en ceci : pour la création d'une association, une déclaration doit être faite à l'autorité administrative compétente, et cinq exemplaires des statuts doivent y être joints. Cette autorité a la possibilité de prononcer la défense de la création d'une association dont les buts seraient contraires à l'ordre public ou social, ainsi que celle ayant des buts politiques ou des buts d'éducation physique mais fondée sur une base confessionnelle ou des branches particulières de la nation. Cette disposition est d'ailleurs contenue dans la Constitution elle-même. Elle porte en effet une grave atteinte au principe de la liberté d'association et ne peut s'expliquer que par l'idée de nécessité de renforcer l'unité nationale, et d'éviter toute action particulariste. La défense de l'autorité compétente doit être rendue dans un délai de 6 semaines à compter du jour de la remise de la déclaration; dans le cas contraire, si cette défense n'est intervenue dans ce délai, l'association déclarée est considérée comme

autorisée; évidemment que l'autorité compétente peut déclarer même avant ce délai qu'aucun motif n'existe pour prononcer la défense (art. 4 de la loi). Donc, la création d'une association est soumise à une autorisation préalable de la part du pouvoir administratif, autorisation qui peut être expresse ou tacite. Quant aux associations politiques qui ne peuvent, d'ailleurs, dans aucun cas, présenter un caractère confessionnel, régional ou des branches particulières de la nation, leur fondation est soumise à une autorisation préalable spéciale du Ministre de l'Intérieur (art. 12). A ce même régime est soumise la création d'un parti politique qui, outre cette autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur, qui n'est ici qu'une autorisation en principe, doit avoir dans tous les arrondissements électoraux 60 partisans, ou autrement dit, avoir des organisations dans le pays entier. L'organisation du parti politique une fois faite, la preuve doit en être fournie au Ministre de l'Intérieur qui décidera définitivement, dans un délai de deux mois, de son existence (art. 14 de la loi). Ainsi, nous voyons que cette loi soumet la formation des associations à des mesures préventives qui sont peu compatibles et conformes au principe de la liberté d'association proclamé par la Constitution.

Quant à la liberté de réunion, la Constitution n'est pas moins laconique que pour celle d'association. Proclamant simplement la liberté de réunion dans les limites de la loi, elle rend le législateur tout puissant en la matière. La loi actuelle sur les réunions est celle du 18 septembre 1931. Elle distingue les réunions publiques en plein air et les réunions dans un local. Celui qui a l'intention de tenir une de ces deux réunions est obligé de la déclarer à l'autorité administrative compétente au moins 48 heures avant le jour de la réunion, ainsi que de soumettre son ordre du jour. L'autorité administrative peut interdire la réunion, si elle trouve qu'elle est dangereuse à l'ordre public et aux intérêts essentiels de l'Etat, ou contraire aux lois. De plus, pour les réunions en plein air, une autorisation spéciale est nécessaire (art. 25 et 26 de la loi). En ce qui concerne les réunions publiques ayant à l'ordre du jour une discussion politique, la déclaration doit être faite 3 jours à l'avance, et une autorisation préalable de l'autorité administrative compétente est indispensable. Nous voyons donc que le régime est différent suivant qu'il s'agit d'une réunion ordinaire ou, au contraire, d'une réunion avec des discussions politiques. Ajoutons que cette dernière prescription (déclaration faite 3 jours à l'avance et l'autorisation préalable) ne

s'applique pas aux réunions des partis politiques reconnus conformément à la loi sur les associations (art. 31 et 32). Ces prescriptions mentionnées restreignent la liberté de réunions. La déclaration préalable est une mesure restrictive de la liberté de réunion; bien qu'elle soit susceptible d'être la cause d'abus et d'arbitraire des organes de la force publique, elle peut se justifier cependant dans une certaine mesure par la nécessité du maintien de l'ordre public. On sait que n'importe qui peut assister à des réunions publiques, que les objets de ces réunions peuvent être les plus divers, que le sujet discuté peut provoquer au plus haut degré l'excitation du public. Ce sont autant de raisons qui justifient cette précaution prise par l'autorité publique, et par là aussi la déclaration préalable. Quant à l'autorisation préalable, prescrite dans les cas précités elle est absolument inconciliable avec le principe de la liberté de réunion.

En réalité la liberté de réunion est une des manifestations de la liberté d'opinion. Comme telle, elle doit autoriser le citoyen à pouvoir manifester librement ses opinions devant un groupe plus ou moins nombreux d'individus. Ainsi conçue, elle n'est pas compatible avec le régime d'autorisation préalable de la part du pouvoir exécutif.

En raison de la nature des réunions publiques que nous avons mentionnées plus haut, il serait extrêmement dangereux d'autoriser les citoyens à venir en armes à ces réunions. C'est pourquoi la Constitution défend à juste titre d'y venir armé.

De ce bref exposé de la réglementation des libertés d'association et de réunion, telle qu'elle résulte de la loi du 18 septembre 1931, on peut constater que certaines prescriptions sont peu conciliables avec les principes de ces deux libertés proclamés par la Constitution. Leur modification s'impose. Ajoutons qu'un projet tendant à atténuer la rigueur de cette loi a été soumis ces derniers temps à la discussion de la Commission de la Narodna Skoupchtina.

Section V

LE DROIT DE PÉTITION

La Constitution accorde aux citoyens le droit de pétition dans les termes suivants : « Les citoyens ont le droit de pétition. La pétition peut être signée d'une ou de plusieurs personnes ainsi que de toute personne morale. Elles peuvent être adressées à toutes les autorités sans distinction » (art. 14). Le droit de pétition est une forme de la liberté d'opinion; l'individu en adressant une pétition à une autorité exerce, en effet, par là, sa liberté d'opinion. Dans tous les cas où les individus se sentent atteints par des actes arbitraires de la part des organes publics, ils peuvent user de ce droit en réclamant selon la nature de l'acte, soit le retrait de cet acte, soit sa modification. Comme l'individu peut être atteint dans ses intérêts par l'action de n'importe lequel des trois pouvoirs, il faut lui donner le droit, vis-à-vis d'actes quelconques des trois pouvoirs de l'Etat. L'art. 14 de la Constitution est parfaitement clair et net sur ce sujet : la pétition peut être adressée à toutes les autorités sans aucune distinction. De plus, le même article mentionne expressément que non seulement les personnes prises individuellement, mais aussi toutes les personnes morales ont le droit de pétition.

La question se pose de savoir quel sera le sort d'une pétition portée devant une autorité. Cette autorité est-elle tenue d'accepter la pétition et de l'examiner réellement? A cette question, il faut répondre affirmativement. L'autorité ne doit pas refuser la pétition sauf en cas où elle n'est pas régulière quant à la forme et doit l'examiner réellement, car dans le cas contraire, ce moyen juridique perdrait tout son sens. Quelque justes que soient ces observations au point de vue juridique, il n'en va pas ainsi dans la pratique, où le sort de la plupart des pétitions est de tomber tôt ou tard dans l'oubli.

En ce qui concerne la valeur de ce droit de pétition, il est

évident qu'elle ne présente pas une grande importance. C'est en effet, un moyen juridique qui, par suite du développement d'autres moyens juridiques plus efficaces, est en train de perdre de plus en plus de son importance. Si nous n'examinons que l'effet que pourrait avoir ce droit vis-à-vis de l'exécutif, nous constatons qu'il apparaît comme beaucoup moins puissant que peut être d'autres moyens juridiques plus parfaits qui sont accordés aux particuliers. Il suffit de mentionner la responsabilité de l'Etat et de ses fonctionnaires pour les préjudices causés aux particuliers par l'exercice illégal ou irrégulier de leurs fonctions. Dans ce cas, la Constitution reconnaît aux particuliers le droit de poursuivre devant les tribunaux ordinaires l'organe de l'Etat et l'Etat lui-même. En présence de tels moyens juridiques, l'utilité de la pétition n'est que secondaire.

Section VI

LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

L'art. 15 de la Constitution proclame que « l'art et la science sont libres ». De la liberté de l'art et de la science telle qu'elle est réglée par l'art. 16, nous pouvons dégager certains principes.

L'art. 16, al. 1, autorisant la création des écoles privées dans les limites de la loi donne au législateur le droit de déterminer les conditions dans lesquelles les différentes écoles privées peuvent être autorisées à coexister à côté des écoles d'Etat. De cette disposition, nous pouvons déduire logiquement que le principe posé tacitement est celui des écoles d'Etat, et que l'autorisation de création d'écoles privées est une exception à ce principe. Nous savons qu'un tel principe, qui fait relever l'enseignement de l'Etat, ne saurait être justifié au point de vue du principe de la liberté d'enseignement. Cependant, il pourrait s'expliquer par la nécessité de renforcer l'unité nationale; en effet, faire relever l'enseignement de l'Etat est un moyen des plus propres à favoriser et à fortifier l'unité nationale et à effacer les influences étrangères qui pourraient y être nuisibles. Ajoutons que ce principe d'écoles d'Etat qui est tacitement posé par la Constitution n'est pas absolu, car les écoles privées peuvent coexister avec celles d'Etat. Bien que les écoles privées puissent présenter quelquefois des inconvénients, on ne saurait méconnaître l'importance de l'initiative privée concernant l'éducation. Les avantages qui en résultent sont doubles. D'abord, l'existence des écoles privées diminue les dépenses de l'Etat et, ensuite, c'est ainsi que se trouve réalisée la condition principale pour qu'il y ait concurrence entre l'action de l'Etat et de l'initiative privée dans ce domaine. Quant à l'idée de l'unité nationale et de son développement, l'Etat ne doit avoir aucune raison de s'inquiéter, car c'est lui qui contrôle l'activité de tous les établisse-

ments d'éducation (art. 16, al. 4). Dans le cas où ses organes s'apercevraient qu'une école privée ne sert pas ce but, ils pourraient en ordonner la fermeture en vertu de la Constitution elle-même qui dit que « toutes les écoles doivent donner l'éducation morale et développer la conscience civique dans un esprit d'unité nationale et de tolérance religieuse » (art. 16, al. 3).

L'enseignement primaire est obligatoire (art. 16, al.2). L'Etat impose donc à chacun un minimum d'instruction. Ce droit de l'Etat pourrait en effet se justifier en raisonnant que l'Etat a besoin de bons citoyens et, pour les avoir, il est obligé d'assurer des conditions favorables au développement et au perfectionnement moral, intellectuel et physique de l'individu. Etant donné qu'une instruction sommaire est indispensable pour réaliser ce développement, l'Etat a le droit de l'imposer à chacun. Ajoutons que la Constitution s'est empressée, dès qu'elle avait proclamé l'enseignement primaire obligatoire, de prendre des mesures pour le faciliter. En effet, le même alinéa ajoute « qu'il est gratuit dans les écoles d'Etat d'instruction primaire ». Cette mesure nous apparaît comme un corollaire nécessaire du principe proclamé de l'enseignement primaire obligatoire. En réalité, il serait vraiment illusoire d'obliger tous les enfants d'aller à l'école sans se soucier de la situation matérielle des parents. C'est en vue de faciliter la fréquentation des écoles primaires que la Constitution dispose que cet enseignement sera donné sans frais d'inscription, sans taxes scolaires ou autres.

De la liberté de la science et de l'art proclamée par la Constitution, il faudrait déduire comme une conséquence logique la liberté de l'enseignement universitaire. En réalité, pour que la science et l'art soient vraiment libres, il faut que le professeur jouisse de la liberté d'enseignement de ce qu'il estime vrai dans la science et dans l'art. Cette liberté des professeurs à propager de la chaire les vérités scientifiques et artistiques, d'exposer tout à fait librement leurs convictions et leurs idées dans ce domaine, ne pourrait être entravée par personne sans porter atteinte au principe même de la liberté de la science et de l'art proclamée par la Constitution. Il est à regretter que la Constitution n'a proclamé expressément cette liberté d'enseignement universitaire sans lequel la liberté de l'art et de la science est peu concevable. Quant à l'enseignement secondaire, cette liberté n'existe pas étant donné que les professeurs sont tenus d'enseigner suivant les programmes établis d'avance.

Chapitre III

LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES DES DROITS FONDAMENTAUX DES CITOYENS

La Constitution de 1931 ne proclame pas seulement les droits fondamentaux des citoyens, mais essaie d'entourer ces droits de certaines garanties. Elles sont nécessaires, car l'Etat tend toujours à absorber l'individu. Etant donné que notre Constitution distingue trois pouvoirs dans l'Etat, les droits individuels pourraient être menacés par chacun d'eux. Nous exposerons brièvement les garanties prises par la Constitution contre les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif.

I. — On sait que les droits du particulier peuvent être violés non seulement par un autre particulier, mais aussi par les fonctionnaires. La protection des droits de l'individu exige que même dans ce cas, le particulier dont les droits ont été violés par un fonctionnaire de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions, ait un moyen juridique efficace pour faire respecter son droit violé. Nous savons que la garantie administrative — obligeant le particulier qui se croit lésé dans ses droits par un fonctionnaire administratif, de s'adresser aux autorités supérieures hiérarchiques en vue d'obtenir une autorisation de poursuite — est tout à fait contraire à cette exigence. La Constitution de 1931 supprime la garantie administrative et permet à tout citoyen, victime d'un délit commis par un fonctionnaire de l'Etat ou des corps autonomes dans l'exercice de ses fonctions, de porter plainte directement au tribunal et sans autorisation de personne (art. 18, al. 1). Nous n'avons qu'à louer cette disposition constitutionnelle qui permet aux citoyens de défendre leurs droits sans être astreints à des mesures préventives. Ayant supprimé la garantie administrative la Constitution dispose que « pour les dommages causés aux citoyens par les organes d'Etat ou des corps autonomes dans l'exercice illégal ou irrégulier de leurs fonctions, sont responsables devant les tribunaux ordinaires l'organe de l'Etat ou

du corps autonome comme auteur et l'Etat ou le corps autonome » (art. 18, al. 3). Ainsi, les particuliers ont la possibilité de poursuivre devant les tribunaux ordinaires le fonctionnaire et l'Etat. On se trouve en présence ici d'une dérogation au principe de la séparation des trois pouvoirs, car les tribunaux judiciaires, invités à se prononcer sur le montant des dommages causés à un particulier par un acte administratif sont forcés d'apprécier l'acte administratif au point de vue des préjudices qu'il a causés et d'appliquer indirectement les lois administratives dont l'application et l'interprétation sont exclusivement de la compétence des autorités administratives. Cette atteinte au principe de la séparation des trois pouvoirs peut se justifier, car elle a pour but de mieux sauvegarder les droits des particuliers contre le pouvoir exécutif, d'autant plus que le principe même de la séparation des trois pouvoirs n'a d'autre raison d'être que de mieux garantir les droits de l'individu. Ajoutons que si cette responsabilité de l'Etat n'existait pas, la garantie des particuliers serait illusoire, dans la plupart des cas, à cause de l'insolvabilité des fonctionnaires en général.

L'art. 18, al. 2 dispose que les prescriptions concernant la suppression de la garantie administrative ne sont pas applicables aux ministres et aux soldats sous les drapeaux. Nous avons vu plus haut, que les ministres peuvent être mis en accusation par le roi et la Narodna Skoupchtina pour infractions à la Constitution et aux lois du pays, commises dans l'exercice de leurs fonctions. L'Etat est responsable des dommages causés aux citoyens par les illégalités commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, et le ministre est alors responsable vis-à-vis de l'Etat (art. 78). Quant aux soldats sous les drapeaux, ils relèvent des tribunaux militaires, mais la Cour de Cassation connaît en dernière instance les jugements des tribunaux militaires (art. 109, al. 3).

Ce sont les garanties constitutionnelles contre le pouvoir exécutif.

II. — Nous avons dit au début de cette section que les organes du pouvoir judiciaire peuvent violer aussi les droits des particuliers; mais ici, le danger est moins grand que lorsqu'il s'agit des deux autres pouvoirs. Tout d'abord le pouvoir judiciaire est élevé en quelque sorte au-dessus de la vie politique si propre au pouvoir exécutif; puis, c'est à cause de la nature même de la profession de juges et de leurs traditions qui les incite à chercher la vraie volonté du législateur. Naturellement, la condition pour qu'il en soit ainsi, est que les

tribunaux doivent être indépendants du pouvoir exécutif. L'individu ne doit jamais craindre une grande indépendance des juges; au contraire, il a tout intérêt à ce qu'elle existe, car dans ce cas, il trouvera un allié contre les autres organes de l'Etat. Donc, les dispositions constitutionnelles ayant pour but de renforcer cette indépendance des juges, ainsi que celles qui limitent le législatif de légiférer quant à l'organisation judiciaire d'un façon arbitraire, peuvent être considérées comme des garanties pour le pouvoir judiciaire et, par là, pour les droits de l'individu.

L'art. 100 de la Constitution proclame l'indépendance des juges dans les termes suivants : « Les tribunaux sont indépendants. En rendant la justice, ils ne sont assujettis à aucune autorité, mais jugent selon la loi. » Nous avons vu plus haut en parlant du pouvoir judiciaire qu'il est bien difficile de concilier cette indépendance absolue avec l'amovibilité des juges. En effet, l'inamovibilité des juges n'existe pas provisoirement. Bien que cette inamovibilité ne doit pas être considérée comme un élément juridiquement nécessaire à l'existence du pouvoir judiciaire indépendant, néanmoins, elle n'est nullement à dédaigner. Elle a pour but de renforcer cette indépendance, et, par là, les garanties des droits de l'individu.

La Constitution poursuit que les tribunaux et les compétences judiciaires ne peuvent être institués que par la loi (art. 100, al. 2). Par cette disposition, on défend au pouvoir exécutif d'apporter des modifications à la compétence des tribunaux existants et d'instituer des tribunaux nouveaux. Sans doute, c'est une garantie sérieuse pour la défense des droits de l'individu, car le pouvoir exécutif est hors de possibilité d'instituer des tribunaux ou de se servir d'eux pour ses buts politiques. Mais le législateur, par contre, devient tout puissant. Nous avons vu qu'il peut instituer non seulement les tribunaux ordinaires, mais aussi extraordinaires. Vu le péril que pourrait présenter l'institution des tribunaux extraordinaires dans certains moments, nous croyons que la liberté complète laissée au législateur en cette matière délicate est fort dangereuse, et que les droits de l'individu seraient mieux garantis si cet arbitraire du pouvoir législatif était exclu.

Comme contenant encore des garanties, nous pouvons mentionner les art. 6 et 7 de la Constitution. Ces articles ont pour but de prévenir l'arbitraire des organes de l'Etat : « Nul ne peut être jugé par un tribunal incompétent » (art. 6), et « nul ne peut être jugé sans avoir été préalablement interrogé par

l'autorité compétente ou invité à se défendre par voie légale » (art. 7).

III. — A la question de savoir s'il existe en vertu de la Constitution certaines garanties contre le pouvoir législatif, nous croyons pouvoir répondre affirmativement, mais sous cette réserve qu'elles sont insuffisantes. Une garantie de droits individuels résulte du principe de la séparation des trois pouvoirs posé par la Constitution. Nous savons que, suivant la formule célèbre de Montesquieu, « Le pouvoir arrête le pouvoir » ; d'après Montesquieu, il n'y a pas de liberté là où la séparation des pouvoirs n'existe pas et que la liberté est d'autant mieux garantie que la séparation des pouvoirs est plus complète. Donc, ce principe apparaît en général comme une garantie des droits individuels.

Ajoutons pour terminer qu'une autre garantie se trouve dans l'art. 8 de la Constitution, selon lequel « la peine ne peut être établie que par la loi, et ne peut être appliquée qu'aux faits antérieurement prévus par la loi, comme devant être frappés de cette peine. » Ainsi, le principe de la non-rétroactivité des lois criminelles est consacré et, par là, une garantie sérieuse des droits de l'individu contre le pouvoir législatif.

TITRE VIII

Prescriptions sociales et économiques

La Constitution de 1931, dans sa troisième partie intitulée : « Prescription sociales et économiques », consacre quatre articles en tout aux questions sociales et économiques. Avant de passer à l'étude de ces dispositions, nous mentionnerons l'introduction de ce genre de dispositions dans notre droit constitutionnel.

En effet, ce genre de dispositions constitutionnelles touchant à la vie sociale et économique des particuliers ne figurait pas dans les Constitutions antérieures serbes. Selon ces Constitutions, l'Etat procurait au particulier la sécurité juridique et par l'intermédiaire d'une Assemblée Nationale librement élue, la possibilité de contrôler la politique du gouvernement. Quant à la vie économique et aux relations sociales des individus, ces Constitutions serbes ne les touchaient pas. C'est, en effet, la première Constitution yougoslave, celle de Vidovdan, qui, considérant l'Etat non seulement comme une communauté juridique et politique mais en même temps comme une communauté sociale et culturelle, a introduit, à côté des prescriptions juridiques et politiques, toute une partie des prescriptions sociales et économiques. Elle contenait vingt-trois articles relatifs à des objets divers : mariage, propriété, protection du travail, protection de l'ouvrier, protection de la famille, des invalides, des orphelins et des veuves de guerre, amélioration de l'hygiène publique, organisation de coopératives, institution d'un Conseil économique, etc. Cette simple énumération suffit à faire voir la variété et l'étendue des questions sociales et économiques que cette Constitution a réglées. Toutes ces diverses prescriptions ont été insérées dans la Constitution de Vidovdan sur l'initiative et la demande des partis socialiste et paysan, et avec le consentement des autres partis politiques de cette époque. Le but poursuivi par ces dispositions de la Constitution de Vidovdan était de concilier les droits de l'individu avec les intérêts de la collectivité et

de diminuer les conflits entre les classes sociales en écartant dans la mesure du possible, les différences sociales trop excessives.

La Constitution de 1931 renferme aussi des prescriptions sociales et économiques, mais par comparaison à la Constitution de Vidovdan, elle en est extrêmement pauvre. Elle contient en effet quelques dispositions (quatre articles en tout) concernant le mariage, la famille et les enfants, la propriété, la liberté du travail, le Conseil économique, conçues dans des termes tellement généraux que toute l'œuvre dépendra en pratique du législateur. Il paraît que le but visé par la Constitution était de donner au législateur la liberté complète de mouvement en cette matière, afin de pouvoir régler les questions avec les exigences et l'esprit de différentes époques.

Après ces considérations générales, passons maintenant à l'examen successif de ces quatre articles relatifs au mariage, la famille et les enfants, à la propriété, à la liberté du travail et, enfin, au Conseil économique.

a) « Le mariage est sous la protection de l'Etat » (art. 21). Nous croyons que par ce principe, on veut souligner que le mariage, qui est la base de la société actuelle, se trouve placé sous la protection de l'Etat. Cette protection de l'Etat doit être entendue dans deux sens. L'Etat veut d'abord empêcher les abus de mariage et ensuite faire du mariage une communauté solide et morale. Le mariage n'est pas, en effet, un contrat privé dont le contenu et la durée sont déterminés par l'accord des volontés des époux; c'est au contraire une institution créée par la loi; les époux n'ont qu'à déclarer qu'ils acceptent de vivre en cette communauté, qui est déterminée par la loi sous le nom de mariage. Par conséquent, un mariage qui ne serait pas contracté dans les formes prescrites par la loi, ne répondrait pas au mariage placé sous la protection de l'Etat prévue par l'art. 21. Donc, le principe posé par cet article signifie que l'Etat protège le mariage tel qu'il est reconnu aujourd'hui et tel qu'il pourrait l'être à l'avenir.

Le même article dispose que la famille et les enfants sont également sous la protection de l'Etat. Cette protection nous apparaît comme une conséquence toute naturelle de la protection par l'Etat du mariage. Elle a pour but de faciliter cette communauté au point de vue moral et physique. Différentes mesures sont prises par le législateur pour protéger les femmes et les enfants. Ainsi les femmes et les enfants sont l'objet d'une protection spéciale quant à la nature du travail de

nuit. De même, les femmes en état de grossesse ne peuvent être employées dans les établissements industriels pendant les deux mois précédant et deux mois qui suivent l'accouchement. L'Etat veille également sur l'âge d'admission des enfants.

b) « La propriété est garantie. La contenance et l'étendue du droit de propriété sont réglées par la loi » (art. 22). Nous savons que de tous les droits fondamentaux des individus, le droit de propriété en est un qui semble essentiel. La Révolution française l'a déjà mis au premier rang, et depuis, il a été considéré comme la pierre de base de l'édifice social. La Constitution de 1931 garantit le droit de propriété, et laisse au législateur le soin d'en fixer la contenance et l'étendue. Il s'ensuit donc que la propriété privée peut être limitée par le législateur qui, aux termes de la Constitution, « en fixe la contenance et l'étendue ». La législation actuelle ne considère pas la propriété comme un droit qui sert uniquement aux intérêts de son propriétaire; de la propriété découlent en effet des obligations et son usage ne doit pas nuire aux intérêts de la collectivité. Ce droit de propriété peut, en effet, être limité par la loi. Ainsi, la loi fixe la propriété foncière maxima, et détermine également les cas où un minimum de terre ne peut être aliéné; la première de ces prescriptions a pour but d'empêcher les grands domaines fonciers, tandis que la seconde protège surtout les agriculteurs. Puis, une autre limitation de la propriété est constituée par l'impôt successoral. Cet impôt varie suivant le degré de parenté entre le *de cujus* et l'héritier. Il ne doit pas être considéré comme une mesure fiscale profitant à l'Etat, mais au contraire comme une mesure de la politique sociale ayant pour but d'empêcher la création de grandes propriétés. Par cette suppression partielle de la propriété au profit de l'Etat, cet impôt successoral constitue en réalité une limitation au droit de propriété. De même, les droits de mutation fixés par les lois constituent également une restriction aux droits de propriété.

Mais la propriété peut être non seulement limitée, mais aussi expropriée. La Constitution s'exprime à cet effet dans les termes suivants : « L'expropriation de la propriété privée pour cause d'utilité publique est admise sur la base de loi moyennant une indemnité équitable » (art. 22, al. 3). Sous cette expropriation, il faut entendre une expropriation ordinaire qui est opérée dans l'intérêt de l'administration publique et pour lui permettre l'accomplissement de ses travaux techniques (par exemple, construction de nouvelles voies fer-

rées). Cette expropriation ne peut aucunement être effectuée dans des buts fiscaux; la propriété ne peut être expropriée que moyennant une juste indemnité et sur la base de la loi.

c) La Constitution reconnaît la liberté de travail (art. 23). Elle ne fait que proclamer le principe de la liberté du travail et laisse au législateur l'initiative de régler toutes les questions s'y rattachant. C'est en effet le législateur qui fixe les conditions et la durée du travail dans toutes les entreprises; il édicte des mesures spéciales pour la sécurité et la protection des ouvriers; il place les femmes et les enfants sous une protection spéciale en ce qui concerne les travaux nuisibles à leur santé. La loi garantit aux ouvriers le droit de s'organiser en syndicat pour améliorer les conditions de travail. De même, la loi réglemente les assurances ouvrières en cas d'accident, de maladie, de chômage, d'incapacité de travail, de vieillesse et de mort, etc. Nous voyons que la Constitution de 1931, sauf le principe proclamé de la liberté du travail, est restée complètement indifférente à la question du travail. C'est au législateur qu'en incombe toute la tâche.

Par ce désintéressement total aux questions du travail, la Constitution de 1931 pouvait être comparée aux Constitutions antérieures serbes qui chargeaient également le législateur de les régler librement. A l'inverse, la Constitution yougoslave de 1921 formulait des principes en termes généraux, concernant la protection du travail, la protection des femmes et des mineurs, le droit de s'organiser en syndicats, etc... déterminant par ces principes expressément introduits la voie à suivre par le législateur en cette matière.

Ce même article de la Constitution reconnaît la liberté de passer des contrats dans les rapports économiques, mais ajoute immédiatement que « dans l'intérêt de la collectivité et sur la base de la loi, l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans les rapports économiques entre les citoyens dans un esprit de justice et en vue d'écarter les conflits sociaux ». De cette prescription, il résulte que la Constitution juge que l'Etat ne peut pas se désintéresser des rapports économiques des particuliers. Elle n'adopte pas le point de vue libéral, à savoir que les rapports économiques entre les particuliers sont une chose privée et que dès lors, ils ne doivent faire l'objet d'aucune réglementation légale, les conventions entre les particuliers faisant loi entre les parties. Les rapports économiques entre ces particuliers lui semblent d'une portée supérieure, placés au-dessus des intérêts privés et intéressant au plus haut degré

la collectivité tout entière. C'est pourquoi la Constitution autorise l'Etat à régler parfois ces rapports entre les particuliers. L'importance de cette prescription réside, en effet, dans ce droit d'intervention de l'Etat dans les rapports économiques des particuliers, et cela dans « un esprit de justice ».

La question se pose de savoir ce qu'il faut entendre sous cette expression « dans l'esprit de justice » de cette disposition constitutionnelle? Cette disposition, autorisant l'Etat à intervenir dans les rapports économiques des particuliers, était déjà contenue dans la Constitution de Vidovdan, et insérée sous l'influence de la Constitution de Weimar de 1919, qui était la première Constitution introduisant ce genre de prescriptions ayant pour but de concilier les droits individuels avec les intérêts de la collectivité. De la Constitution de Vidovdan, elle a été simplement transcrite dans la Constitution nouvelle. L'idée et même les termes de cette disposition, dans une certaine mesure, ont été pris dans la Constitution de Weimar, qui, dans son article 151, considère que la justice exige qu'on « procure à chaque particulier une existence conforme à la dignité humaine » (1). Les Constitutions yougoslaves ne sont pas allées aussi loin. Le texte constitutionnel croit que l'esprit de justice demande la suppression des conflits sociaux, évidemment dans la mesure du possible. Mais la suppression, ou, pour mieux dire, la diminution des conflits sociaux, exige en premier lieu, la diminution des différences matérielles entre les particuliers, ce qui doit amener nécessairement l'attention de l'Etat sur les classes besogneuses. L'intervention de l'Etat dans « l'esprit de justice » signifierait par conséquent la protection de ceux qui sont faibles économiquement. L'Etat, en assumant leur protection, s'engage à améliorer leur conditions matérielles, sans toutefois s'obliger à leur assurer « une existence conforme à la dignité humaine », comme par exemple la Constitution de Weimar. Donc, en un mot, l'intervention de l'Etat dans les rapports économiques entre les particuliers devrait se produire exclusivement au profit des classes nécessiteuses. C'est le véritable sens de cette disposition transplantée de la Constitution de Weimar dans nos Constitutions.

d) L'article 24 de la Constitution prévoit l'institution d'un Conseil Economique, et détermine sa composition en termes

(1) Dareste F.R. : *Les Constitutions modernes*, Paris 1928, Tome I, page 92.

généraux, à savoir : « Un Conseil Economique est institué comme un corps consultatif qui peut être appelé par le Gouvernement Royal ou la Représentation Nationale à donner des conseils et opinions d'experts dans les questions économiques et sociales. Ce Conseil Economique est composé des représentants des classes sociales et des experts en questions économiques et sociales. La loi déterminera les prescriptions relatives à la composition et à la procédure de ce Conseil ».

L'institution d'un Conseil Economique, prévue déjà par la Constitution de Vidovdan, a été empruntée en réalité à la Constitution de Weimar. La Constitution allemande prévoit la création d'un Conseil Economique d'Empire (Reichswirtschaftsrat) constitué de telle sorte que tous les groupements professionnels importants y sont représentés en proportion de leur importance économique et sociale. Le Gouvernement d'Empire doit soumettre pour avis au Conseil Economique d'Empire les projets de loi en matière politique, sociale et économique. En outre, ce Conseil a lui-même le droit d'initiative de tels projets (art. 165 de la Constitution de Weimar) (1). Ce Conseil Economique allemand nous apparaît comme un corps professionnel qui partage avec le gouvernement le droit d'initiative, et collabore, en effet, à la confection des lois de socialisation.

Cette institution allemande, transplantée de la Constitution de Weimar à la Constitution yougoslave, a subi chez nous de notables modifications. La Constitution de 1931 prévoit l'institution du Conseil Economique, mais n'organise pas ce corps, elle se contente de confier à une loi le soin de le ramener au jour. La loi sur le Conseil Economique n'est pas encore rendue. Dans l'esprit de la Constitution, le Conseil Economique n'est qu'un corps consultatif, qui peut être appelé par le gouvernement ou le Parlement à donner des conseils sur des questions sociales et économiques. La Constitution n'oblige aucunement le Gouvernement et le Parlement à demander l'avis de ce Conseil : ils peuvent le demander mais n'y sont pas astreints. Ce Conseil nous apparaît par là même comme une commission spéciale législative appelée à donner des avis, toutefois sans l'obligation pour le Gouvernement et le Parlement de lui soumettre pour avis les projets concernant la législation sociale et économique. D'autre part ce Conseil n'a aucune initiative propre. Ce serait une machine inerte, passive,

(1) F.R.Daresté, ouvr. cit. p. 95.

que le Gouvernement ou le Parlement devrait mettre en mouvement.

Avec de telles attributions, nous ne croyons pas que le Conseil Economique pourra jouer un très grand rôle dans la vie économique et sociale du pays. Si on ne voulait pas déjà élever le Conseil Economique au rang d'un troisième facteur législatif (à côté du Roi et du Parlement) en matières de législation sociale et économique, au moins nous pensons qu'il aurait fallu, pour expliquer sa raison d'être, soumettre tous lesdits projets de loi à son avis, ainsi que de lui accorder la possibilité de défendre son avis devant le Parlement au cas où le Gouvernement ou le Parlement n'en tiendrait pas compte dans leurs projets respectifs.

TITRE IX

L'Armée et la Marine

La Constitution de 1931 traite aussi de l'armée et de la marine. Elle leur consacre 6 articles que nous indiquerons rapidement.

L'art. 108 détermine le service militaire général. Evidemment, la loi peut prévoir certaines exemptions, celle des infirmes, par exemple.

L'organisation et les effectifs de l'armée et de la marine sont fixés par la loi, mais les effectifs de l'armée à maintenir chaque année sous les drapeaux sont fixés par le budget. La formation des unités dans le cadre prescrit par la loi est déterminée par un règlement royal sur la proposition du Ministre de la Guerre et de la Marine (art. 108).

Aux termes de l'art. 111, nul ne peut, passé l'âge de 20 ans, obtenir un emploi de l'Etat ou le conserver s'il n'a pas satisfait au service militaire ou s'il n'a pas été libéré conformément aux termes de la loi militaire.

L'armée est instituée pour défendre le pays contre les dangers éventuels provenant de l'extérieur. L'art. 112 prescrit que l'armée ne peut être employée au maintien de l'ordre à l'intérieur que sur la réquisition de l'autorité civile compétente. Enfin, une armée étrangère ne peut être prise au service de notre Etat et l'armée de notre Etat ne peut être mise au service d'un Etat étranger sans l'approbation de la Représentation Nationale (art. 113).

Les tribunaux militaires. — La Constitution consacre l'existence de tribunaux militaires et détermine leur compétence. Les tribunaux militaires sont d'abord compétents de juger les infractions commises par les militaires. Lorsque les infractions sont commises par des civils en compagnie de militaires, elles sont jugées par des tribunaux civils en temps de paix, et par des tribunaux militaires en temps de guerre (art. 100). Or, en temps de guerre, les tribunaux militaires peuvent être

compétents de juger même les civils dans ce seul cas prévu.

L'art. 109, relatif à l'organisation des tribunaux militaires, est ainsi conçu : « Les tribunaux militaires sont indépendants. En rendant la justice, ils ne sont assujettis à aucune autorité, mais jugent selon les lois. »

« Le juge du tribunal militaire de première instance ne peut être mis en accusation pour l'exercice de ses fonctions judiciaires sans l'approbation du tribunal militaire d'appel; le juge d'appel ne peut être mis en accusation sans l'autorisation de la Cour de Cassation.

« La Cour de Cassation connaît en dernière instance des jugements des tribunaux militaires. »

Donc, les tribunaux militaires sont de deux degrés : les tribunaux militaires de première instance et les tribunaux militaires d'appel. Au sommet, se trouve la Cour de Cassation devant laquelle un recours est possible contre les jugements des tribunaux militaires. Ajoutons pour terminer que sous la Constitution de Vidovdan, les juges des tribunaux militaires d'appel étaient inamovibles, tandis que actuellement, l'inamovibilité est supprimée totalement. La seule garantie reconnue aux juges de ces tribunaux est la garantie provenant de la nécessité d'obtenir l'approbation du tribunal immédiatement supérieur, c'est-à-dire l'approbation du tribunal militaire d'appel ou la Cour de Cassation, pour mettre en accusation un juge militaire pour l'exercice de ses fonctions judiciaires.

TITRE X

Revision de la Constitution

Suppression temporaire de certaines dispositions constitutionnelles

En ce qui concerne la révision de la Constitution, c'est le roi qui en décide avec la Représentation Nationale (art. 114). La proposition tendant à introduire une modification ou une addition dans le texte constitutionnel ne peut émaner que du roi ou de la Représentation Nationale (art. 115, al. 1). Donc, l'initiative concernant la révision constitutionnelle appartient au roi et à la Représentation Nationale, c'est-à-dire au Sénat et à la Narodna Skoupchtina.

Lorsque la proposition de révision de la Constitution vient du roi, elle est, en réalité, un acte royal, qui doit, comme tous les actes royaux faits par écrit, être contresigné par le Ministre compétent. Si cette proposition, au contraire, provient du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina, elle est un acte de l'une ou l'autre Chambre, autrement dit, une résolution de l'une des deux Chambres. Que la proposition de modification de la Constitution vienne du roi ou de la Représentation Nationale, elle doit mentionner expressément tous les points de la Constitution qui devraient être modifiés ou complétés (art. 115, al. 2). Cette disposition qui exige que tous les points de la Constitution qu'on désire modifier soient expressément mentionnés, exclut-elle une révision totale de la Constitution? Nous croyons que non. Il n'existe, au-dessus des organes constitutionnels de révision, aucun pouvoir supérieur qui pourrait empêcher une révision totale de la Constitution, et nous sommes d'avis que cette disposition a justement pour but de faire connaître d'avance qu'il s'agit d'une révision partielle ou totale de la Constitution.

Si la proposition tendant à modifier ou compléter la Constitution est faite par le roi, on la communique immédiatement

au Sénat et à la Narodna Skoupchtina. Puis, la Narodna Skoupchtina devra être immédiatement dissoute et une nouvelle Narodna Skoupchtina convoquée au plus tard dans un délai de quatre mois à partir du jour de la dissolution (art. 115, al. 3).

Si la proposition émane du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina, on statue, dans ce cas, suivant le mode prévu pour les résolutions sur les projets de loi et à une majorité qualifiée, majorité des $\frac{3}{5}$ du nombre total des sénateurs ou députés. Puis, la proposition est envoyée devant le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, qui en statue à la majorité des $\frac{3}{5}$ du nombre total des sénateurs ou députés (art. 115, al. 4). Donc, la proposition tendant à la révision de la Constitution et émanant de l'une de deux Chambres, est soumise à la même procédure que les projets de loi; elle est envoyée, dans chaque Chambre, devant une Commission spéciale, soumise au trois votes, etc. Si elle émane du Sénat et est acceptée par lui, elle est envoyée à la Narodna Skoupchtina, ou inversement. Elle fait la même navette obligatoire de l'une à l'autre Chambre, de la même manière que les projets de loi. Les deux Chambres doivent se mettre d'accord sur le texte absolument identique de l'acte de révision.

Lorsque cette proposition est de cette façon acceptée par les deux Chambres, la Narodna Skoupchtina sera dissoute, et une nouvelle convoquée dans un délai de quatre mois au plus tard à dater du jour de l'adoption de la proposition (art. 115, al. 5). Or, nous voyons que la Narodna Skoupchtina sera dissoute aussi bien dans le cas d'initiative royale de révision, que dans celui de l'acceptation par les Chambres de la proposition ayant pour but la révision constitutionnelle. Cette disposition, prescrivant que la Narodna Skoupchtina doit être immédiatement dissoute et une nouvelle convoquée est aisément compréhensible. En effet, au moment de l'élection de la Narodna Skoupchtina, on ne savait pas qu'elle aurait à s'occuper du travail de révision, et par la fixation de nouvelles élections pour la Chambre basse, on donne la possibilité au peuple de connaître, pendant cette période électorale, tous les points de la Constitution destinés à être révisés, et de s'en prononcer aux élections prochaines. Ainsi, pour les modifications à apporter à la Constitution, on demande de cette façon indirecte l'opinion du corps électoral. Ces élections sont faites d'après la loi en vigueur sur les élections, aucun changement

n'est apporté du fait que la Narodna Skoupchtina nouvelle aura à se prononcer sur des changements ou des additions à la Constitution. Ainsi, cette Narodna Skoupchtina élue pour voter avec le Sénat la révision ou l'addition de la Constitution ne se distingue des autres Narodnas Skoupchtinas ordinaires ni par le nombre des députés, ni par sa composition. Ce n'est qu'en ce qui concerne son domaine de compétence qu'elle se distingue des Chambres basses élues ordinairement; elle est appelée à se prononcer sur la révision constitutionnelle, sur laquelle les Chambres basses ordinaires n'ont aucun droit. Sauf cette unique différence, aucune autre n'existe entre cette Narodna Skoupchtina élue pour se prononcer sur la révision constitutionnelle et la Narodna Skoupchtina ordinaire. Par conséquent, nous pouvons dire que le roi a, envers cette Narodna Skoupchtina, les mêmes droits qu'envers une Chambre basse ordinaire; c'est le roi qui la convoque, l'ouvre et la clôt. Il pourrait aussi la dissoudre, mais, dans ce cas, il serait tenu de fixer dans l'ukase de dissolution, la date des élections pour une nouvelle Narodna Skoupchtina. De même le règlement intérieur de cette Narodna Skoupchtina est celui de la Narodna Skoupchtina ordinaire.

Cette Narodna Skoupchtina statue avec le Sénat sur la proposition déterminée de la révision. La Constitution poursuit que dans les deux cas (aussi bien en cas d'initiative royale qu'en cas de celle de la Représentation Nationale) le Sénat ou la Narodna Skoupchtina ne peut statuer que sur les modifications ou additions à la Constitution, contenues dans la proposition sur la base de laquelle cette dernière a été convoquée. Le Sénat et la Narodna Skoupchtina se prononcent à la majorité de la moitié plus un du nombre total de ses membres (art. 115).

Comme le roi décide avec la Représentation Nationale des modifications ou additions constitutionnelles, la décision rendue par le Parlement doit être sanctionnée par le roi. Le roi y possède le droit de veto absolu (aussi bien qu'en matière législative) : il peut refuser la sanction ou, au contraire, approuver le texte de révision voté par le Parlement. Mais comme la décision de la Représentation Nationale fait un tout inséparable, le roi est tenu de l'accepter ou de la refuser en bloc.

Le dernier alinéa de l'article 115 prévoit un mode exceptionnel de révision constitutionnelle : « Dans le cas où le Sénat et la Narodna Skoupchtina ne se mettent pas d'accord sur

l'acceptation de la proposition contenant des modifications ou additions à la Constitution, en totalité ou en partie, la procédure à suivre est la même que pour les projets ou proposition de loi (art. 64 ». Nous avons vu plus haut en parlant de la confection des lois que si les Chambres ne pouvaient se mettre d'accord sur le texte rigoureusement identique après deux navettes successives, on ne peut plus en délibérer dans la même session, et si le même cas se renouvelle dans la session suivante, alors, c'est le roi qui décide de cette proposition de loi (art. 64). Cette même procédure est applicable en matière de révision constitutionnelle, dans le cas spécial où les Chambres ne pourraient pas se prononcer sur un texte de révision absolument identique après deux navettes dans des sessions successives. C'est le roi qui décide alors : il peut sanctionner le dernier texte de révision voté par le Sénat ou celui voté par la Narodna Skoupchtina, avec la possibilité, évidemment, de refuser la sanction à l'un et à l'autre.

Nous croyons que ce dernier alinéa de l'article 115 est en contradiction avec l'art. 114. L'art. 114 de la Constitution mentionne expressément que c'est le roi qui décide avec la Représentation Nationale, c'est-à-dire avec le Sénat et la Narodna Skoupchtina, des modifications à apporter à la Constitution, tandis que l'art. 115 *in fine*, confère au roi le droit de décider de la révision constitutionnelle, dans le cas cité plus haut, même avec l'une des deux Chambres; il peut sanctionner soit le dernier texte de révision voté par le Sénat, soit celui accepté par la Narodna Skoupchtina. Il en résulte donc que le roi peut décider, contrairement à l'art. 114, soit avec le Sénat, soit avec la Narodna Skoupchtina, sans l'obligation d'attendre l'accord des deux Chambres.

Ajoutons encore que la Constitution ne dit pas ce que devient la nouvelle Narodna Skoupchtina, élue pour se prononcer sur la proposition de révision constitutionnelle, une fois son travail accompli; faut-il la considérer comme une Narodna Skoupchtina élue spécialement pour se prononcer sur les modifications proposées à la Constitution, et uniquement convoquée à cet effet, ou, au contraire, comme une Narodna Skoupchtina qui peut, à côté de sa compétence sur la question de révision, continuer à accomplir également les attributions ordinaires de la Chambre basse? La Constitution ne répond pas à cette question. Mais comme elle ne considère pas cette Narodna Skoupchtina comme étant d'une nature spéciale, nous sommes d'avis qu'il faut l'assimiler à une Narodna Skoupchtina

ordinaire et qu'elle peut continuer à remplir ses fonctions régulières — fonctions que nous avons décrites par ailleurs.

Passons maintenant à la suppression temporaire de certaines dispositions constitutionnelles, que nous devons distinguer de la révision de la Constitution. La Constitution prévoit, dans son article 116, dans les termes suivants : « En cas de guerre, de mobilisation et d'insurrection qui mettraient en péril l'ordre public et la sûreté de l'Etat, ainsi que dans les cas où les intérêts publics sont mis en péril jusqu'à une telle mesure, le roi peut, dans ces cas extraordinaires, ordonner par un décret, de prendre temporairement toutes les mesures extraordinaires, absolument nécessaires dans tout le Royaume ou une de ses parties, indépendamment des prescriptions constitutionnelles et légales. Toutes les mesures exceptionnelles prises seront soumises postérieurement à la confirmation de la Représentation Nationale ». Cette suppression par le chef de l'Etat de certaines dispositions constitutionnelles a pour effet de modifier en réalité à l'intérieur de l'Etat des compétences constitutionnelles au profit du pouvoir exécutif. Par là même, le pouvoir exécutif est affranchi, dans des cas strictement déterminés par la Constitution (guerre, mobilisation, insurrection) du respect de la Constitution et de la loi.

Ce droit d'écarter certaines dispositions constitutionnelles et légales, en cas de nécessité, n'est pas une innovation de la Constitution de 1931. Déjà, la Constitution de Vidovdan (1921) autorisait la Narodna Skoupchtina d'alors à suspendre temporairement (en cas de guerre, mobilisation ou d'insurrection), par une loi spéciale, les droits suivants des citoyens : le droit d'association, de réunion, de se concerter, la liberté de déplacement, l'inviolabilité du domicile, de la correspondance et des communications télégraphiques, ainsi que d'apporter des limites à la liberté de la presse, au cas d'une insurrection armée, dans la partie de l'Etat que cette insurrection affecte (art. 127 de la Constitution de Vidovdan). Mais, tandis que la Constitution de Vidovdan prévoyait expressément les dispositions constitutionnelles et légales qui pouvaient, dans des cas déterminés, être écartées par la voie législative, accordant par là même au Parlement le droit de juger de l'opportunité des mesures exceptionnelles, au contraire, la Constitution de 1931 confère au chef du pouvoir exécutif le droit de suspendre temporairement, par son décret, certaines dispositions constitutionnelles et légales, sans les mentionner expressément, et de prendre toutes les mesures exception-

nelles qu'il jugerait absolument nécessaires. C'est donc autoriser le retour temporaire au régime absolu, dans les cas de crise mentionnés plus haut. Toutefois, le pouvoir exécutif est tenu de soumettre postérieurement à la confirmation de la Représentation Nationale toutes ces mesures prises exceptionnellement.

FIN

La Constitution du Royaume de Yougoslavie

du 3 Septembre 1931
(Texte intégral)

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS GENERALES

ART. 1. — Le Royaume de Yougoslavie est une monarchie héréditaire et constitutionnelle.

ART. 2. — Les armoiries du Royaume sont l'aigle blanc bicéphale éployé sur un écu de gueules. Les deux têtes de l'aigle blanc sont sommées de la couronne du Royaume. L'aigle blanc porte sur la poitrine un écu où figurent : un écu de gueules à la croix d'argent avec une pierre à fusil dans chaque canton, un écu échiqueté de vingt-cinq quartiers alternés de gueules et d'argent, et au-dessous un écu d'azur à trois étoiles d'or à six rais et un croissant et un croissant blanc.

Le drapeau de l'Etat est tricolore, bleu-blanc-rouge en position horizontale par rapport à la hampe verticale.

ART. 3. — La langue officielle du Royaume est le serbo-croato-slovène.

DEUXIÈME PARTIE

DROITS ET DEVOIRS FONDAMENTAUX DES CITOYENS

ART. 4. — Il n'existe qu'une seule nationalité dans tout le Royaume. Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Tous les citoyens jouissent de la même protection des autorités.

La noblesse, les titres ou autres privilèges de naissance ne sont pas reconnus.

ART. 5. — La liberté individuéllé est garantie. Nul ne peut être mis en état d'arrestation, ou privé de sa liberté de toute autre façon, hors les cas prévus par la loi.

La privation de la liberté contraire à la loi sera punie.

ART. 6. — Nul ne peut être jugé par un tribunal incompétent.

ART. 7. — Nul ne peut être jugé sans avoir été préalablement interrogé par l'autorité compétente ou invité à se défendre par la voie légale.

ART. 8. — La peine ne peut être établie que par la loi et ne peut être appliquée qu'aux faits antérieurement prévus par la loi comme devant être frappés de cette peine.

ART. 9. — Aucun citoyen ne peut être banni de l'Etat. Aucun citoyen ne peut être expulsé à l'intérieur du pays d'un endroit à un autre, ni obligé à se fixer dans un endroit déterminé, hors les cas prévus expressément par la loi.

Sans une sentence du tribunal nul ne peut être expulsé de son lieu d'origine.

ART. 10. — Le domicile est inviolable.

L'autorité ne peut opérer aucune perquisition ou recherche au domicile du citoyen en dehors des cas prévus par la loi et des formes que celle-ci prescrit.

La violation illégale du domicile sera punie.

ART. 11. — La liberté de religion et de conscience est garantie. Les religions admises sont égales devant la loi et peuvent exercer publiquement leur culte.

La jouissance des droits civils et politiques est indépendante du libre exercice de la religion. Nul ne peut se libérer de ses obligations et devoirs civils et militaires en se fondant sur les prescriptions de sa religion.

Les religions ne peuvent être reconnues que par la loi. Les religions admises et reconnues règlent d'un façon autonome leurs affaires religieuses intérieures et gèrent leurs legs et fonds dans les limites de la loi.

Nul n'est obligé de pratiquer publiquement sa religion. Nul n'est tenu de participer aux actes et cérémonies, pratiques et exercices religieux, sauf en ce qui concerne les fêtes et cérémonies de l'Etat, et, dans les cas réglés par la loi, pour les personnes assujettis à l'autorité paternelle, tutélaire et militaire.

Les religions admises et reconnues peuvent entretenir des relations avec leurs chefs religieux suprêmes, même en dehors des frontières de l'Etat dans la mesure où l'exigent les prescriptions spirituelles de ces religions. Le régime de ces relations sera réglé par la loi.

Dans la mesure où les ressources pour les cultes sont prévues dans le budget de l'Etat, elles doivent être réparties entre différentes religions admises et reconnues proportionnellement au nombre de leurs fidèles et suivant leurs besoins réels justifiés.

Les ministres des cultes ne doivent pas mettre leur autorité spirituelle au service d'intérêts des partis politiques, soit dans les temples,

soit par des écrits de caractère religieux ou autrement, dans l'exercice de leurs fonctions officielles. De même nul ne doit exercer une campagne politique quelconque soit dans les temples, soit à l'occasion des réunions et manifestations religieuses.

ART. 12. — Chacun est libre d'exprimer son opinion par la parole ou par écrit, par les images et autres modes, dans les limites de la loi.

ART. 13. — Les citoyens ont le droit de s'associer, de se réunir et de se concerter dans les limites de la loi. Sont prohibées les associations fondées sur une base confessionnelle, régionale ou des branches particulières de la nation et avec des buts politiques ou des buts d'éducation physique. On ne peut venir en armes aux réunions.

ART. 14. — Les citoyens ont le droit de pétition. La pétition peut être signée d'une ou de plusieurs personnes, ainsi que de toute personne morale. Elles peuvent être adressées à toutes les autorités sans distinction.

ART. 15. — La science et l'art sont libres.

ART. 16. — Les écoles privées peuvent coexister avec les écoles d'Etat dans les limites de la loi.

L'enseignement primaire est obligatoire. Il est gratuit dans les écoles d'Etat d'instruction primaire.

Toutes les écoles doivent donner l'éducation morale et développer la conscience civique dans un esprit d'unité nationale et de tolérance religieuse.

Tous les établissements d'éducation sont placés sous le contrôle de l'Etat.

ART. 17. — Le secret des lettres et des communications télégraphiques et téléphoniques est inviolable, sauf dans les cas d'instruction criminelle, de mobilisation ou de guerre.

Ceux qui violeront le secret des lettres, des communications télégraphiques et téléphoniques seront punis suivant la loi.

ART. 18. — Tout citoyen, victime d'un délit commis par un fonctionnaire de l'Etat ou des corps autonomes dans l'exercice de ses fonctions, a le droit de porter plainte au tribunal, directement et sans autorisation de personne.

Des prescriptions spéciales sont applicables aux ministres, aux juges et aux soldats sous les drapeaux.

Pour les dommages causés aux citoyens par les organes d'Etat ou de corps autonomes dans l'exercice illégal ou irrégulier de leurs fonctions, sont responsables devant les tribunaux ordinaires l'organe d'Etat ou des corps autonomes comme auteur et l'Etat ou le corps autonome.

ART. 19. — Toutes les fonctions dans toutes les branches de l'administration de l'Etat sont également accessibles à tous les ressortissants, sous les conditions légales.

ART. 20. — Tout citoyen jouit de la protection de l'Etat dans les Etats étrangers. Il est libre de renoncer à sa nationalité après avoir satisfait à toutes ses obligations envers l'Etat.
L'extradition des citoyens est interdite.

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS SOCIALES ET ECONOMIQUES

ART. 21. — Le mariage, la famille et les enfants sont sous la protection de l'Etat.

ART. 22. — La propriété est garantie.

La contenance et l'étendue du droit de propriété sont réglées par la loi.

L'expropriation de la propriété privée pour cause d'utilité publique est admise, sur la base de la loi, moyennant une indemnité équitable.

ART. 23. — La liberté du travail et la liberté de passer des contrats dans les rapports économiques sont reconnues.

Dans l'intérêt de la collectivité et sur la base de la loi, l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans les rapports économiques entre citoyens dans un esprit de justice et en vue d'écarter les conflits sociaux.

ART. 24. — Un Conseil économique est institué comme un corps consultatif, qui peut être appelé, par le Gouvernement Royal ou la Représentation Nationale à donner des conseils et opinions d'experts dans les questions économiques et sociales.

Le Conseil économique est composé des représentants de classes sociales et des experts en questions économiques et sociales.

La loi détermine les prescriptions relatives à la composition et à la procédure de ce Conseil.

QUATRIÈME PARTIE

LES POUVOIRS DE L'ETAT

ART. 25. — Tous les pouvoirs de l'Etat s'exercent suivant les prescriptions de cette Constitution.

ART. 26. — Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et la Représentation Nationale.

La Représentation Nationale est composée du Sénat et de la Narodna Skoupchtina.

ART. 27. — Le pouvoir exécutif appartient au Roi qui l'exerce par ses ministres responsables et selon les prescriptions de cette Constitution.

ART. 28. — Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. Leurs sentences et arrêts sont rendus et exécutés au nom du Roi et en vertu de la loi.

CINQUIÈME PARTIE

LE ROI

ART. 29. — Le Roi est l'artisan de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale ; il est le gardien de leurs intérêts de toujours.

Le Roi sanctionne et promulgue les lois, nomme les fonctionnaires de l'Etat et confère les grades militaires conformément aux dispositions de la loi.

Le Roi est le Chef suprême de toutes les forces militaires. Il confère les décorations et autres distinctions.

ART. 30. — Le Roi a le droit d'amnistie. L'amnistie annule les conséquences juridiques du fait criminel, mais elle ne saurait porter atteinte aux droits des particuliers à une indemnité. L'amnistie peut être accordée avant l'ouverture de la procédure pénale, au cours de cette procédure et après le jugement définitif. L'amnistie est générale ou individuelle.

Le Roi a le droit de grâce. Il peut remettre complètement, réduire ou atténuer la peine prononcée.

Le droit de grâce, pour les infractions qui ne sont punissables que sur la plainte des particuliers, est déterminé par le Code de la procédure criminelle.

ART. 31. — Le Roi représente l'Etat dans toutes ses relations avec les Etats étrangers. Il déclare la guerre et conclut la paix. Si le pays n'est pas attaqué ou n'est pas l'objet d'une déclaration de guerre de la part d'un autre Etat, le consentement préalable de la Représentation Nationale est nécessaire pour la déclaration de la guerre.

Si la guerre est déclarée au pays, ou s'il est attaqué, la Représentation Nationale doit être immédiatement convoquée.

ART. 32. — Le Roi convoque la Représentation Nationale en session ordinaire ou extraordinaire.

Le Roi ouvre et clôt personnellement les sessions, par un discours du trône, ou par l'organe du Conseil des Ministres au moyen d'un message ou d'un décret.

Dans les cas où le Roi ouvre et clôt en personne les sessions, le Sénat et la Narodna Skoupchtina siègent ensemble.

Le discours du trône, le message et le décret sont contresignés par tous les ministres.

Le Roi peut à, tout moment, selon les besoins de l'Etat convoquer la Représentation Nationale.

Le Roi a le droit de dissoudre la Narodna Skoupchtina et d'ordonner les nouvelles élections. Le décret de dissolution et le décret contenant l'ordre relatif aux nouvelles élections sont contresignés de tous les ministres.

ART. 33. — Le Roi ne peut être en même temps chef d'un autre Etat sans l'assentiment de la Représentation Nationale.

ART. 34. — Tout acte écrit du Roi est contresigné par le ministre compétent ou le Conseil des Ministres.

Le ministre compétent ou le Conseil des Ministres qui a contresigné, répond pour tous les actes du pouvoir royal.

Le ministre de la guerre et de la marine est responsable de tous les actes du Roi en sa qualité de commandant suprême de l'armée.

ART. 35. — Le Roi et l'Héritier du trône sont majeurs à dix-huit ans accomplis.

La personne du Roi est inviolable. On ne peut le rendre responsable ni exercer une poursuite contre lui. Cette disposition ne s'étend pas aux biens privés du Roi.

ART. 36. — Alexandre I^{er} de la dynastie de Karageorges règne dans le Royaume de Yougoslavie. Au Roi Alexandre succédera sa descendance mâle dans l'ordre de primogéniture.

ART. 37. — Si le Roi n'a pas de successeur mâle, il désignera son héritier dans la ligne collatérale. Au cas, où le Roi n'a pas nommé son héritier avant sa mort, la Représentation Nationale, en séance commune, élira le Roi de la même dynastie.

ART. 38. — La Maison royale se compose de la Reine, épouse du Roi, des ascendants vivants du Roi en ligne directe avec leurs épouses de la même dynastie, des descendants vivants du Roi en ligne directe avec leurs épouses et leurs descendants, des frères du Roi et de leurs descendants avec leurs épouses, des sœurs du Roi régnant, et de tous les descendants femmes jusqu'à leur mariage, de l'oncle du Roi Alexandre I^{er}, Prince Arsen, de Prince Paul avec son épouse et leurs descendants mâles, et de leurs filles jusqu'à leur mariage.

Les rapports et le rang des membres de la Maison royale sont réglés par un statut, élaboré par le Roi.

ART. 39. — Le Roi, montant au trône, prête devant la Représentation Nationale le serment suivant :

« Moi (le nom), montant sur le trône du Royaume de Yougoslavie et recevant le pouvoir royal, je jure devant Dieu tout-puissant de veiller au-dessus de tout sur l'unité nationale, l'indépendance de l'Etat et l'intégrité de son territoire, de régner conformément à cette Constitu-

tion et aux lois et d'avoir toujours devant les yeux et dans toutes mes aspirations le bien du peuple. Qu'ainsi Dieu me soit en aide ! Amen ! »

ART. 40. — Le Roi réside en permanence dans le pays. Si le besoin se présente que le Roi s'absente pour peu de temps du pays, l'Héritier du trône le remplace de droit. Si l'Héritier du trône n'est pas majeur ou s'il est empêché, le Roi sera remplacé par le Conseil des Ministres. Le remplacement s'effectue aux termes des instructions données par le Roi. Les mêmes dispositions sont applicables au cas d'une maladie du Roi, si cette maladie n'entraîne pas une incapacité permanente.

Pendant l'absence du Roi ou de l'Héritier du trône, le Conseil des Ministres n'a pas le droit de dissoudre la Narodna Skoupchtina.

Le remplacement par le Conseil des Ministres peut durer six mois au maximum. Passé ce délai, les prescriptions constitutionnelles sur la Régence entrent en vigueur.

SIXIÈME PARTIE

LA RÉGENCE

ART. 41. — Le pouvoir Royal est exercé par une Régence : 1° lorsque le Roi est mineur ; 2° lorsque, en raison d'une maladie mentale ou physique, il se trouve incapable d'une façon permanente d'exercer le pouvoir royal.

Dans le cas d'incapacité permanente du Roi d'exercer le pouvoir royal, la Représentation Nationale, en séance commune décide du moment de la formation et de la fin de la Régence.

Lorsque le Conseil des Ministres estime que le cas d'incapacité du Roi se présente, il en fait part à la Représentation Nationale en lui communiquant l'avis de trois médecins pris dans les Facultés de Médecine du pays. On procède de la même façon lorsqu'il s'agit de l'Héritier du trône.

ART. 42. — L'exercice de la Régence appartient de droit à l'Héritier du trône s'il est majeur.

Si l'Héritier du trône, pour une des causes énumérées à l'article 41, ne peut pas exercer le pouvoir de Régence, alors le pouvoir de Régence sera exercé par trois personnes désignées par un acte du Roi ou son testament. En même temps le Roi désigne un remplaçant à chaque régent. Dans le cas où les places d'un régent et de son remplaçant deviennent vacantes, la Représentation Nationale, en séance commune, élit, par un vote secret, de deux remplaçants vivants le nouveau régent. S'il n'y a qu'un remplaçant vivant, celui-ci occupe la place vacante du régent sans l'élection.

Si le Roi n'a désigné ni par un acte ni par son testament les régents, ou s'il est impossible de former la Régence au moins de deux Régents

à cause de la maladie ou du décès des régents et leurs remplaçants désignés, la Représentation Nationale, en séance commune, élit, par un vote secret, le nombre nécessaire des régents royaux. Les régents ne peuvent être que les citoyens du Royaume de Yougoslavie.

Avant d'assumer les charges du pouvoir royal, les régents prêteront le serment devant la Représentation Nationale, à savoir : qu'ils seront fidèles au Roi et qu'ils régneront selon la Constitution et les lois du pays.

ART. 43. — Si l'un des trois Régents est temporairement absent ou empêché, les deux autres Régents pourront, même sans lui, expédier les affaires de l'Etat.

ART. 44. — Les Régents s'occuperont de l'éducation du Roi mineur. Les tuteurs désignés par le testament du Roi géreront les biens privés du Roi mineur. Si le Roi défunt n'a pas désigné de tuteurs, les Régents les nommeront d'accord avec les présidents du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes.

ART. 45. — Jusqu'au moment d'entrée en fonctions des Régents, le Conseil des Ministres exercera temporairement et sous sa responsabilité le pouvoir royal.

ART. 46. — En cas de décès ou d'abdication du Roi, l'Héritier du trône, s'il est majeur, reçoit immédiatement le pouvoir royal, l'annonce par une proclamation au peuple, et prête le serment prescrit devant la Représentation Nationale.

ART. 47. — Si le Roi défunt ne laisse pas de descendant mâle et que la Reine se trouve enceinte au moment de la mort du Roi et au cas où le Roi n'aurait pas désigné les régents ni par un acte ni par un testament, la Représentation Nationale élit provisoirement des régents qui n'exerceront le pouvoir royal que jusqu'à l'accouchement. Avant l'élection des régents, le Gouvernement royal est tenu de soumettre à la Représentation Nationale l'avis de trois médecins, pris dans les Facultés de Médecine du pays, sur la grossesse de la Reine. Il sera procédé de même dans le cas où l'Héritier du trône mourrait laissant son épouse enceinte au moment du décès du Roi.

ART. 48. — Si, d'après les prescriptions de cette Constitution, le trône restait sans héritier, le Conseil des Ministres prendrait en mains le pouvoir royal et convoquerait immédiatement la Représentation Nationale dans une session spéciale où l'on déciderait du trône.

ART. 49. — La liste civile du Roi est fixée par la loi. Cette liste civile, une fois fixée, ne peut être augmentée sans le consentement de la Représentation Nationale ni diminuée sans l'assentiment du Roi.

Les Régents, pendant l'exercice de leur fonction, recevront de la Caisse de l'Etat la somme qui leur aura été assignée par la Représentation Nationale sur la proposition du Conseil des Ministres.

SEPTIÈME PARTIE

LA REPRESENTATION NATIONALE

LE SENAT

ART. 50. — Le Sénat est composé des sénateurs; nommés par le Roi et élus. La condition d'âge pour être sénateur est fixée à 40 ans.

Les prescriptions touchant le nombre des sénateurs à élire et leurs élections, seront déterminées par la loi.

Le Roi a le droit de nommer un nombre de sénateurs égal au nombre de sénateurs élus.

Nul ne peut être sénateur et député en même temps.

ART. 51. — Le mandat des sénateurs élus dure six ans. Le Sénat se renouvelle tous les trois ans par l'élection des nouveaux sénateurs pour une moitié de sénateurs élus.

ART. 52. — Le mandat des sénateurs nommés par le Roi dure six ans. Ils peuvent être retirés de leurs fonctions sur la proposition du président du Conseil des Ministres en cas d'invalidation ou s'ils sont condamnés par le tribunal pour des faits criminels.

Les sénateurs nommés, s'ils sont fonctionnaires d'Etat ne peuvent pas conserver leurs fonctions comme fonctionnaire d'Etat.

ART. 53. — Le Sénat se réunit en même temps que la Narodna Skoupchtina, et termine son travail en même temps qu'elle.

Le Sénat vérifie les pouvoirs des sénateurs élus et statue sur leur validité.

NARODNA SKOUPCHTINA

ART. 54. — La Narodna Skoupchtina est composée des députés élus librement par le peuple en suffrage universel égal et direct.

La Narodna Skoupchtina est élue pour quatre années. Le mandat de député peut cesser avant dans les cas prévus par la loi électorale.

Des prescriptions touchant le nombre des députés et les élections seront déterminées par une loi.

ART. 55. — Le droit de vote appartient à tout citoyen de naissance ou naturalisé qui a vingt et un an révolus.

Les officiers de l'armée active, ainsi que les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux ne peuvent ni exercer leurs droits d'électeurs ni être éligibles.

La loi statuera sur le suffrage des femmes.

ART. 56. — Perdent temporairement leur droit électoral : 1° les personnes condamnées au baign ou à l'emprisonnement dépassant un an, tant qu'elles n'auront pas été réintégrées dans leurs droits ; 2° celles qui ont été condamnées à la perte de leur dignité civique, pendant le temps de leur condamnation ; 3° celles qui ont été déclarées en faillite ; 4° celles qui sont en tutelle ; 5° celles qui, par un jugement du tribunal et pour les infractions électorales, ont perdu leur droit électoral.

ART. 57. — Ne peuvent être élus sénateurs ou députés que les personnes qui jouissent de leurs droits électoraux, qu'elles figurent ou non sur les listes électorales. De tout sénateur ou député sont exigées les conditions suivantes : 1° qu'il soit ressortissant de naissance ou naturalisé du Royaume de Yougoslavie. Le ressortissant naturalisé devra avoir été domicilié dans le Royaume au moins pendant dix ans à dater du jour de sa naturalisation ; 2° qu'il ait quarante ans révolus pour le Sénat et trente pour la Narodna Skoupchtina ; 3° qu'il parle et écrive la langue nationale.

La perte du droit électoral entraîne aussi bien la perte du mandat de sénateur ou de député.

Les sénateurs et députés ne peuvent pas être en même temps fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat.

ART. — 58. — Les fonctionnaires de l'Etat en activité ne peuvent pas poser leurs candidatures aux élections de sénateurs et députés.

Les fonctionnaires de police, des finances et forestiers, ainsi que ceux de la Réforme Agraire, ne peuvent poser leur candidature que s'ils ont résigné leurs fonctions un an avant le décret fixant les élections.

Les ministres en activité ou en disponibilité peuvent poser leur candidature.

ART. 59. — Tout sénateur et député représente la nation tout entière.

Tous les membres de la Représentation Nationale prêtent le serment d'être fidèles au Roi, de veiller au dessus de tout sur l'unité nationale, l'indépendance de l'Etat et l'intégrité de son territoire, de garder la Constitution et d'avoir devant les yeux le bien du peuple.

ART. 60. — La Représentation Nationale est convoquée chaque année le 20 octobre, en session ordinaire, par le décret royal, dans la capitale, Beograd.

Si, en cas de guerre, la capitale est transférée, la Représentation Nationale se réunira à l'endroit déterminé par le décret royal de convocation.

La session ordinaire ne peut pas être clôturée avant que le budget de l'Etat ait été voté.

ART. 61. — La Narodna Skoupchtina vérifie les pouvoirs de ses membres et statue sur leur validité.

ART. 62. — La Narodna Skoupchtina élit pour chaque session son bureau dans son propre sein.

ART. 63. — Les projets de loi sont présentés, après autorisation royale, par les différents ministres.

Le droit de présenter une proposition de loi appartient à tous les membres de la Représentation Nationale, sous condition que cette proposition soit approuvée par écrit d'un cinquième au minimum de membres du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina.

ART. 64. — La proposition de loi adoptée par la Narodna Skoupchtina est renvoyée à l'examen du Sénat et inversement. Si la proposition de loi a été adoptée en totalité par la Narodna Skoupchtina et par le Sénat, on estime que la Représentation Nationale a adopté cette proposition. S'il y a des changements ou amendements apportés au texte par le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, cette proposition de loi est renvoyée au Sénat ou à la Narodna Skoupchtina pour en délibérer. Si ces changements ou amendements sont acceptés par le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, on estime que la proposition a été acceptée par la Représentation Nationale. Au cas où le Sénat ou la Narodna Skoupchtina ne se mettent pas d'accord sur l'acceptation d'une proposition de loi, en totalité ou en partie, on estime que la proposition de loi est repoussée et on ne peut plus en délibérer dans cette même session. Si le même cas se renouvelle dans la session suivante, le Roi décidera de cette proposition de loi.

ART. 65. — Le Roi conclut les traités avec les Etats étrangers, mais pour la ratification de ces traités l'approbation préalable de la Représentation Nationale est nécessaire. Pour la ratification des conventions purement politiques, l'approbation préalable de la Représentation n'est pas nécessaire.

Une convention autorisant une armée étrangère à occuper le territoire du Royaume ou à le traverser n'est pas valable sans l'approbation préalable de la Représentation Nationale.

La Représentation Nationale peut, lorsque le besoin de l'Etat l'exige, autoriser par avance le Conseil des Ministres à édicter des mesures pour l'application immédiate de la convention proposée.

Le territoire ne peut être ni aliéné ni échangé sans l'approbation de la Représentation Nationale.

ART. 66. — Le Roi promulgue les lois par un décret reproduisant la loi même votée par la Représentation Nationale. Ce décret est contre-signé de tous les ministres. Le ministre de la Justice appose le sceau de l'Etat et assure sa publication au « Journal officiel ».

La loi reçoit force obligatoire quinze jours après sa publication au « Journal officiel », si elle n'en a pas elle-même disposé autrement. Le jour de la publication au « Journal officiel » est inclus.

ART. 67. — La Représentation Nationale a le droit d'enquête et d'investigation en matière électorale et dans les questions purement administratives.

ART. 68. — Tout membre du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina a le droit d'adresser des questions et interpellations aux ministres. Les ministres sont tenus de répondre au cours de la même session.

ART. 69. — Le Sénat et la Narodna Skoupchtina ne communiquent directement qu'avec les ministres.

ART. 70. — N'ont le droit de prendre la parole dans le Sénat et la Narodna Skoupchtina que leurs membres, les membres du Gouvernement et les commissaires du Gouvernement spécialement désignés par le décret royal.

ART. 71. — Le Sénat et la Narodna Skoupchtina peuvent valablement délibérer si un tiers de tous les sénateurs ou députés assistent à la séance.

La majorité des voix des membres présents est nécessaire pour la validité des décisions. En cas de répartition égale des voix, la proposition qui fait l'objet du vote est considérée comme acceptée.

ART. 72. — Toute proposition de loi doit donner lieu à deux votes dans la même session, avant d'être définitivement adoptée.

ART. 73. — Les délibérations du Sénat et de la Narodna Skoupchtina en séance commune ont lieu dans les cas expressément prévus.

Les séances communes sont présidées alternativement par les présidents du Sénat et de la Narodna Skoupchtina.

ART. 74. — Un sénateur ou député ne répond jamais pour le vote qu'il a émis comme membre du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina.

Les sénateurs ou députés ne répondent que devant le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, et d'après les prescriptions du règlement, de leurs déclarations et actes dans l'exercice de leur mandat, soit aux séances du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina ou à celles des Commissions, soit dans les missions ou fonctions spéciales dont ils ont été chargés par le Sénat ou la Narodna Skoupchtina. Si les déclarations ou les actes renferment un fait criminel, le sénateur ou le député en répond devant les tribunaux ordinaires, si le Sénat ou la Narodna Skoupchtina donne l'autorisation. Mais pour les outrages, les diffamations ou les crimes, le sénateur ou le député en répond devant les tribunaux ordinaires même sans l'autorisation préalable du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina.

ART. 75. — Sans autorisation du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina, leurs membres ne peuvent être invités à répondre pour les délits commis en dehors de l'exercice de leur mandat, sauf en cas de flagrant délit criminel ou correctionnel. Mais même dans ce dernier cas, le Sénat ou la Narodna Skoupchtina, s'ils siègent, sont aussitôt avisés et donnent ou refusent l'autorisation de continuer la procédure pendant la durée de la session.

Le droit d'immunité du sénateur ou du député part du jour de son élection ou de sa nomination.

Si un citoyen devient sénateur ou député avant qu'une sentence exécutoire ait été prononcée contre lui pour une infraction, l'autorité qui enquête et instruit avisera le Séant ou la Narodna Skoupchtina qui donnera ou refusera l'autorisation de continuer la procédure.

Un membre du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina ne peut être tenu de répondre que du fait pour lequel l'immunité a été levée.

ART. 76. — Le Sénat ou la Narodna Skoupchtina ont le droit exclusif de maintenir l'ordre dans leur sein par l'organe de leurs présidents respectifs. Aucune force armée ne peut être postée dans le bâtiment ou dans la cour sans l'autorisation du président. De même, nul organe de l'Etat ne peut effectuer dans le Sénat ou la Narodna Skoupchtina un acte d'autorité publique.

Nul ne peut entrer en armes dans le bâtiment du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina en dehors des personnes qui réglementairement portent les armes et se trouvent de service au Sénat ou à la Narodna Skoupchtina.

HUITIÈME PARTIE

POUVOIR EXECUTIF

ART. 77. — Le Roi nomme et révoque de fonctions le président du Conseil des Ministres et des ministres. Le président du Conseil des Ministres et les ministres forment le Conseil des Ministres qui est soumis directement au Roi. Les ministres sont placés à tête de différents ressorts de l'Administration d'Etat.

Il peut y avoir aussi des ministres sans portefeuille.

Les ministres nomment les fonctionnaires subalternes de l'Etat aux termes des prescriptions de la loi.

Avant de prendre leurs fonctions, les ministres prêtent serment d'être fidèles au Roi et d'agir conformément à la Constitution et aux lois.

ART. 78. — Le Roi et la Narodna Skoupchtina peuvent mettre en accusation les ministres pour infractions à la Constitution et aux lois du pays commises dans l'exercice de leurs fonctions. L'Etat est responsable des dommages causés aux citoyens par les illégalités commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, et le ministre est alors responsable vis-à-vis de l'Etat.

ART. 79. — Un ministre peut être mis en accusation tant pendant la durée de ses fonctions que pendant les cinq années qui suivent sa retraite.

La proposition tendant à mettre un ministre en accusation doit être faite par écrit, et énoncer les chefs d'accusation.

Lorsque l'accusation contre un ministre est portée par la Narodna

Skoupchtina, la décision déferant celui-ci au tribunal doit être prise à la majorité des deux tiers du nombre total des députés.

ART. 80. — Des prescriptions plus détaillées sur la responsabilité ministérielle seront contenues dans une loi spéciale.

ART. 81. — Le pouvoir exécutif peut édicter les règlements nécessaires à l'application des lois.

ART. 82. — Le Royaume de Yougoslavie a neuf banovines, à savoir :

La Banovine de la Drave avec le chef-lieu à Ljubljana;

La Banovine de la Save avec le chef-lieu à Zagreb;

La Banovine de Vrbas avec le chef-lieu à Banja Luka;

La Banovine du Littoral avec le chef-lieu à Split.

La Banovine de la Drina avec le chef-lieu à Sarajevo;

La Banovine de la Zéta avec le chef-lieu à Novi-Sad;

La Banovine du Danube avec le chef-lieu à Novi-Sad.

La Banovine de la Morava avec le chef-lieu à Nis.

La Banovine du Vardar avec le chef-lieu à Skoplje.

La Banovine de la Drave comprend la partie du territoire délimité de l'endroit où la limite nord de l'arrondissement Cabar coupe la frontière d'Etat, suit la frontière d'Etat entre l'Italie, l'Autriche et la Hongrie, jusqu'à l'endroit où la frontière d'Etat entre la Hongrie arrive jusqu'au fleuve Mura (au nord-est de Cakovec). Du fleuve Mura, la délimitation passe par les limites est et sud des arrondissements : Leudova, Ljutomer, Ptuj, Smarje, Brezice, Hrsko, Novo Mesto, Metljika, Crnomelj, Koceuje, Logatec, englobant tous les arrondissements cités.

La Banovine de la Save est délimitée de son côté nord et jusqu'au fleuve Mura par la limite citée de la Banovine de la Drave. Puis, la limite suit le fleuve Mura et la frontière d'Etat entre la Hongrie jusqu'à l'endroit où elle se sépare du fleuve aux limites nord de l'arrondissement Ilok. Du Danube jusqu'à la Save, la délimitation suit les limites est des arrondissements Vukovar, Vinkovci et Zupanja, englobant ces arrondissements. Ensuite, elle suit la Save jusqu'à l'embouchure de l'Una, suit le fleuve Una jusqu'aux limites nord-est de l'arrondissement Dvor (au sud-ouest de Kostajnica). De Kostajnica à la Mer Adriatique (Moralicki Kanal), la délimitation suit les limites sud des arrondissements : Kostajnica, Petrinja, Glina, Vrgin Most, les limites sud-est de l'arrondissement Vojnic, les limites est des arrondissements : Slunj, Korenica et D. Lapac. Ensuite la délimitation suit les limites nord des arrondissements Gracac et Gospic, englobant ces deux arrondissements. De la côte adriatique, la délimitation suit l'étroit Ljubuski, le canal Nova Poljana entre les îles Maon et Planik, et passe au nord des îles Olib et Sliva jusqu'à la frontière d'Etat et de là à la Mer Adriatique.

La Banovine du Vrbas est délimitée par les limites nord-est de l'arrondissement Dvor (au sud-ouest de Kostajnica), par le fleuve Una

jusqu'à son embouchure à la Save, ensuite par la Save, par les limites sur des arrondissements : Derventa et Gracanica jusqu'au fleuve Bosnie à côté du village Dolac. De là, la délimitation suit les limites sud-ouest de l'arrondissement Maglaj jusqu'à l'endroit où les limites de trois arrondissements Tesanj, Maglaj et Zepce se touchent. Ce cet endroit la délimitation suit les limites nord des arrondissements Zepce, Zenica et Travnik jusqu'à la montagne Vlasic (Ljuta Greda c. 1740); ensuite elle passe par la côte 1446 suit les côtes est de Lesina (c. 1433), c. 1057, Jelic c. 1192, c. 1018, c. 1139, Ohrenovac c. 1157 et par la montagne Radanja (c. 1366) et Igraliste (c. 1085), sort à Rakovce (c. 1217). La délimitation passe entre les villages Podr̂pci et Sultanovici, entre les villages Gruici et Guvno et sort à Osoj (c. 888), suit les rochers de Suljaga (c. 1533), de Damirovac (c. 1724) et de Crui Vrh (c. 1403) et arrive à M. Vitorog (c. 1748). De M. Vitorog elle suit les limites est et sud-est de l'arrondissement de Glamoc jusqu'en face du c. 1156 sur la montagne de Staretina; de là la délimitation coupe Livanjeko Polje dans sa partie ouest et touche à Triglav (c. 1913), la limite sud-ouest de l'arrondissement Livno et suit cette limite jusqu'à Veliki Bat (c. 185).

La délimitation suit encore les limites est et ouest de l'arrondissement Boranski Petrovac jusqu'à l'endroit où les limites de trois arrondissements D. Lapac, Knin et Bos. Petrovac se touchent. D'ici jusqu'à la limite nord-ouest de l'arrondissement Dvor (au sud-ouest de Kostajnica) la délimitation suit la délimitation déterminée de la Banovine de la Save.

La Banovine du Littoral est délimitée de son côté nord par les délimitations déterminées au sud des Banovines de la Save et du Vrbas jusqu'à l'endroit où se touchent les trois arrondissements : Jajce, Bugojno et Travnik (Rakovac, c. 1217). De cet endroit la frontière suit la limite est de l'arrondissement Bugojno et la limite nord de l'arrondissement Konjic; ensuite elle suit les limites est des arrondissements Mostar, Stolac et Nevesinje. Suit ensuite la limite de l'arrondissement Stolac englobant cet arrondissement. Vers la Mer Adriatique elle traverse les canaux Neretvljanski et Peljasacki jusqu'à la frontière d'Etat sur la Mer Adriatique.

La Banovine de la Drina est délimitée du côté ouest jusqu'à la Save par les délimitations déterminées des Banovines du Littoral et du Vrbas, et du côté nord par la Save jusqu'à l'embouchure de Kolubara. De l'embouchure de Kolubara jusqu'à la délimitation ouest de la Banovine du Littoral c. 2058 sur la montagne Treskavica (délimitation est de l'arrondissement Konjic), la délimitation suit les limites est des arrondissements : Posava, Obrenovac, Tamnava, Kolubara (Mionica) et de Pozega, englobe l'arrondissement Ljubic, suit ensuite les limites est des arrondissements Trnavski et Dragacevski, les limites est-sud et ouest

de l'arrondissement Moravicki et le limites est des arrondissements Miljski, Zlatiborski, Visegradski Cajnicki, Rogaticki et Sarajevski.

La Banovine de la Zeta est délimitée du côté nord par les délimitations déterminées des Banovines du Littoral et de la Drina jusqu'à l'endroit où trois arrondissements Dragacevski, Zicki et Studenicki se touchent. De cet endroit jusqu'à la frontière d'Etat entre l'Albanie la délimitation suit les limites est des arrondissements : Studenicki, Dzezevski, Mitrovacki, Denicki et Podrnski, englobant tous ces arrondissements. Suit ensuite la frontière d'Etat entre l'Albanie jusqu'à la Mer Adriatique.

La Banovine du Danube est délimitée du côté sud-ouest par les délimitations déterminées des Banovines de la Drina et de la Save, et du côté nord-est par la frontière d'Etat entre la Hongrie et la Roumanie, jusqu'à l'endroit où cette dernière arrive au Danube. La délimitation suit le cours du Danube jusqu'à la limite est de l'arrondissement de Rama, la limite est des arrondissements : Moravski, Lepenicki, Kragujevacki et Gruzanski jusqu'à Dulenski Crni Vrh (c. 919) sur les montagnes de Gledici, d'où elle passe par Krecane (c. 760) et Brzak (c. 822), arrive à la délimitation de la Banovine de la Drina sur la montagne Kotlenik à côté du Crni Vrh (c. 768).

La Banovine de la Morava est délimitée de son côté nord et est par la frontière d'Etat entre la Roumanie et la Bulgarie jusqu'à la limite sud de l'arrondissement Luznicki (à côté de Descani Kladenac). De là, la délimitation suit les limites sud des arrondissements : Luznicki, Niski, Dabricki, Prokupacki, Kosanicki, Lapski et Vucitrnski, englobant tous ces arrondissements; et à l'endroit où se touchent les arrondissements Vucitrnski, Gracanicki et Drenicki, arrive à la délimitation déterminée de la Banovine de la Zeta. Au nord elle touche les délimitations déterminées des Banovines de la Zeta, de la Drina et du Danube.

La Banovine du Vardar est délimitée de son côté nord par les délimitations déterminées des Banovines de la Zeta et de la Morava, et du côté est, sud et ouest par les frontières d'Etat vers la Bulgarie, la Grèce et l'Albanie.

Les questions litigieuses concernant la fixation détaillée des délimitations des Banovines seront tranchées par le Ministre de l'Intérieur.

AART. 84. — Les banovines sont des unités administratives autonomes.

Une loi spéciale règlera la division des banovines en arrondissements et communes.

L'organisation des administrations communales et le domaine de leur activité seront réglés par une loi spéciale et suivant le principe de l'autonomie.

Certaines communes de ville peuvent être organisées par la loi sur une autre base.

ART. 85. — La ville de Beograd avec Zemun et Pancevo font une

unité administrative à part. Ce territoire comprendra tous les villages environnants, qui seraient séparés de la banovine et feraient partie des communes de Beograd, Zemun et Pancevo.

ART. 86. — A la tête de chaque banovine se trouve le ban. Il est représentant du pouvoir suprême dans la banovine.

Le ban est nommé par le Roi sur la proposition du président du Conseil des Ministres.

ART. 87. — Le ban nomme, déplace, met à la retraite et révoque les fonctionnaires administratifs dans la banovine, toutefois dans les limites de sa compétence prévue par la loi sur l'administration des banovines.

L'AUTONOMIE

ART. 88. — Un Conseil banovinal et un Comité banovinal existent dans chaque banovine prise comme un corps autonome.

ART. 89. — Le Conseil banovinal est élu pour une durée de 4 ans au suffrage universel égal et direct, suivant les prescriptions de la loi.

Le Conseil banovinal élit de son sein un Comité banovinal qui est l'organe exécutif et autonome dans la banovine.

Le ban nomme et révoque les fonctionnaires banovinaux sur la proposition du Comité banovinal.

ART. 90. — Les Conseils banovinaux peuvent organiser les différentes branches de l'administration et de l'activité des banovines par des règlements banovinaux conformément à l'autorisation de la loi sur l'organisation des banovines ou des autres lois.

Les règlements banovinaux ont dans la banovine en question la force de loi. Ils ne doivent être en contradiction ni avec la Constitution ni avec les lois existantes, et s'ils le sont, ils ne peuvent pas être appliqués.

ART. 91. — Le Comité banovinal prépare les propositions des règlements banovinaux et le Conseil banovinal en décide.

Les règlements banovinaux sont promulgués et publiés par le ban, qui auparavant demande l'approbation de Conseil d'Etat, concernant leur légalité. En cas de refus d'approbation de la part du Conseil d'Etat, le règlement ne peut pas être promulgué.

Le Conseil d'Etat est tenu de donner ou de refuser l'approbation dans un délai d'un mois au plus tard. Si le Conseil d'Etat ne se prononce pas dans le délai prévu, on estime que l'approbation a été donnée.

ART. 92. — Le pouvoir central de l'Etat veille à ce que les autorités autonomes exercent leurs devoirs légaux dans les limites déterminées et n'agissent pas contrairement à un intérêt général de l'Etat.

ART. 93. — Le ban ou l'organe d'Etat désigné par la loi ont le droit de suspendre l'exécution de toutes les décisions du Conseil banovinal et du Comité banovinal, ainsi que du Conseil communal et du Comité communal, qui sont contraires à la Constitution, aux lois et règlements.

Un recours peut être porté contre la décision du ban devant le Conseil d'Etat dans le délai légal.

Peuvent être suspendues aussi les décisions et les déclarations qui sont nuisibles aux intérêts généraux de l'Etat. Dans ce cas là, le recours est porté devant le ministre de l'intérieur dans le délai légal.

Le Roi a le droit de dissoudre, par son décret et sur la proposition du ministre de l'Intérieur, le Conseil banovinal même avant l'expiration de la période quadriennale et de fixer les nouvelles élections pour la banovine en question.

ARRT. 94. — Le Conseil banovinal établit chaque année dans sa première session le budget banovinal pour l'année suivante et sur la proposition du Comité banovinal.

ART. 95. — Le ministre des Finances approuve le budget banovinal et la Cour des Comptes contrôle son exécution par la voie de vérification du compte final.

ART. 96. — Les communes sont des corps autonomes. On peut leur attribuer, par des lois spéciales, des actes du pouvoir administratif et elles les exercent sous le contrôle des organes administratifs déterminés.

ART. 97. — Les prescriptions touchant l'organisation et la compétence des autorités autonomes banovinales et communales seront déterminées par une loi.

ART. 98. — Les tribunaux administratifs sont institués pour les litiges d'ordre administratifs. La loi détermine leur siège, leur compétence et leur organisation.

ART. 99. — Le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême de l'Etat.

Le mode de nomination des membres du Conseil d'Etat, aussi bien que sa composition, sa compétence et sa procédure seront déterminées par une loi spéciale.

NEUVIÈME PARTIE I

LE POUVOIR JUDICIAIRE

ART. 100. — Les tribunaux sont indépendants. En rendant la justice ils ne sont assujettis à aucune autorité mais jugent selon les lois.

Les tribunaux et les compétences judiciaires ne peuvent être institués que par la loi.

Une loi déterminera le mode de choix et de nomination des présidents de tribunaux et des juges.

Les affaires musulmanes de famille et de succession sont jugées par des juges chériates d'Etat.

ART. 101. — Les juges de tous les tribunaux sont inamovibles. Le juge ne peut être destitué ni éloigné de sa fonction pour aucune raison

contre sa volonté, sans une décision d'un tribunal de droit commun ou d'un arrêt disciplinaire de la Cour de Cassation.

Le juge ne peut être mis en accusation pour l'exercice de sa fonction judiciaire sans l'approbation du tribunal compétent.

Le juge ne peut, même temporairement, être transféré à un autre service public, rétribué ou non, sans son consentement et l'autorisation de la Cour de Cassation.

Le juge ne peut être déplacé qu'avec son consentement.

Le juge peut rester en fonctions jusqu'à l'âge de 70 ans révolus. Avant ce terme, il ne peut être mis à la retraite que sur sa demande écrite, ou s'il est affaibli physiquement ou mentalement au point de ne pouvoir exercer sa fonction. Dans ce dernier cas, la décision touchant sa mise à la retraite est prise par la Cour de Cassation.

DIXIÈME PARTIE

DOMAINE DE L'ETAT

ART. 102. — La Représentation Nationale approuve chaque année le budget de l'Etat qui n'est valable que pour une seule année.

Le budget doit être soumis à la Narodna Skoupchtina dans un délai d'un mois au plus tard à partir du jour de sa réunion en session ordinaire. En même temps que le budget, le compte définitif du budget du dernier exercice est soumis à la vérification et à la ratification de la Narodna Skoupchtina.

La Narodna Skoupchtina ne peut pas augmenter les crédits proposés, mais elle peut les réduire ou les rejeter.

Le budget est approuvé par chapitres.

La loi règlera le mode de formation et exécution du budget.

Les reliquats d'un chapitre budgétaire ou d'une année budgétaire ne peuvent pas être employés à combler les déficits d'un autre chapitre ou d'une autre année budgétaire sans l'approbation de la Représentation Nationale.

ART. 103. — La Représentation Nationale, avant d'approuver le budget qui lui est soumis, peut voter des douzièmes provisoires pour un ou plusieurs mois. Si la Narodna Skoupchtina est dissoute avant d'avoir statué sur le budget, le budget de l'exercice précédent est prorogé par décret pour quatre mois au maximum. Si même dans ce délai le budget n'est pas établi, le budget peut être prorogé jusqu'à la fin de la nouvelle année budgétaire par le décret royal.

ART. 104. — Les impôts et les contributions générales de l'Etat ne sont instituées que par la loi.

Le Gouvernement est tenu de soumettre à la Narodna Skoupchtina le

compte-rendu approuvé par la Cour des Comptes établissant que les contrats d'emprunt ont été conclus et exécutés conformément à la loi.

ART. 105. — L'obligation de payer l'impôt est générale et toutes les contributions générales de l'Etat sont les mêmes pour le pays entier.

Le Roi et l'Héritier du trône payent l'impôt de l'Etat sur leurs biens privés.

Aucune assistance permanente ou provisoire, aucun don ou récompense ne peuvent être accordés de la Caisse de l'Etat s'ils ne sont pas basés sur la loi.

ART. 106. — Le ministre des Finances administre le patrimoine de l'Etat dans la mesure où les lois n'en disposent pas autrement.

Une loi spéciale règlera le mode d'aliénation des biens de l'Etat.

Le droit de monopole appartient à l'Etat.

Les mines, les eaux et sources minérales et les forces naturelles sont la propriété de l'Etat.

Une loi spéciale règlera les modes de concessions minières, industrielles ou autres.

ART. 107. — La Cour des Comptes fonctionne en qualité de tribunal suprême des comptes pour la vérification des comptes de l'Etat et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat et des budgets des corps autonomes.

La Narodna Skoupchtina élit le président et les membres de la Cour des Comptes sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat et qui comprend deux fois plus de candidats qu'il n'y a de places vacantes.

Les prescriptions touchant la composition, la compétence et la procédure de la Cour des Comptes, seront déterminées par la loi.

La loi déterminera les cas dans lesquels un recours contre la décision de la Cour des Comptes pourra être porté devant la Cour de Cassation.

La Cour des Comptes vérifie, redresse et apure les comptes de l'Administration générale et de tous comptables de deniers publics. Elle veille à ce qu'aucune dépense n'excède les prévisions budgétaires et à ce qu'aucun virement ne soit fait d'un chapitre budgétaire à un autre. Elle clôt les comptes de toutes les administrations de l'Etat et doit réunir toutes les pièces de justification et tous renseignements.

Le compte définitif de l'Etat est soumis à la décision de la Représentation Nationale avec les observations de la Cour des Comptes, dans le délai d'une année au maximum à compter du jour de la clôture de chaque exercice budgétaire.

ONZIÈME PARTIE

L'ARMÉE

ART. 108. — Le service militaire est général aux termes de la loi. L'organisation et les effectifs de l'armée et de la marine sont fixés par la loi. Le Roi détermine par un règlement sur la proposition du ministre de la Guerre et de la Marine la formation des unités dans le cadre prescrit par la loi. Le budget fixe chaque année les effectifs de l'armée à maintenir sous les drapeaux.

ART. 109. — Les tribunaux militaires sont indépendants. En rendant la justice ils ne sont assujettis à aucune autorité mais jugent selon les lois.

Le juge du tribunal militaire de première instance ne peut être mis en accusation pour l'exercice de ses fonctions judiciaires sans l'approbation du tribunal militaire d'appel; le juge d'appel ne peut être mis en accusation sans l'autorisation de la Cour de Cassation.

La Cour de Cassation connaît en dernière instance des jugements des tribunaux militaires.

ART. 110. — Les infractions commises par des civils en compagnie de militaires seront jugées par les tribunaux civils, et en temps de guerre, par les tribunaux militaires.

ART. 111. — Nul ne peut, passé l'âge de 20 ans, obtenir un emploi de l'Etat ou le conserver s'il n'a pas fait son service militaire ou s'il n'a pas été libéré conformément aux termes de la loi militaire.

ART. 112. — L'armée ne peut être employée au maintien de l'ordre à l'intérieur que sur la réquisition de l'autorité civile compétente.

ART. 113. — Une armée étrangère ne peut être prise au service de notre Etat, et l'armée de notre Etat ne peut être mise au service d'un Etat étranger, sans approbation de la Représentation Nationale.

DOUZIÈME PARTIE

MODIFICATIONS A LA CONSTITUTION

ART. 114. — Le Roi décide avec la Représentation Nationale des modifications à apporter à la Constitution.

ART. 115. — La proposition tendant à introduire une modification ou addition dans la Constitution ne peut émaner que du Roi ou de la Représentation Nationale.

Une proposition de ce genre doit mentionner expressément tous les points de la Constitution qui devraient être modifiés ou complétés.

Si la proposition est faite par le Roi, on la communiquera au Sénat

et à la Narodna Skoupchtina, puis la Narodna Skoupchtina devra être immédiatement dissoute et une nouvelle Narodna Skoupchtina convoquée au plus tard dans le délai de 4 mois.

Si la proposition émane du Sénat ou de la Narodna Skoupchtina, il sera statué suivant le mode prévu pour les résolutions sur les projets de loi et à la majorité des $\frac{3}{5}$ du nombre total des membres. Ensuite la proposition est envoyée devant le Sénat ou la Narodna Skoupchtina qui en statue à la majorité des $\frac{3}{5}$ du nombre total des sénateurs ou députés.

Lorsque la proposition aura été adoptée de cette façon, la Narodna Skoupchtina sera dissoute, et une nouvelle sera convoquée dans un délai de 4 mois au plus tard à dater du jour de l'adoption de la proposition.

Dans un cas comme dans l'autre, le Sénat ou la Narodna Skoupchtina ne peut statuer que sur les modifications sur la base de laquelle elle a été convoquée.

Le Sénat ou la Narodna Skoupchtina se prononce à la majorité de la moitié plus un du nombre total de ses membres.

Dans le cas où le Sénat et la Narodna Skoupchtina ne se mettent pas d'accord sur l'acceptation de la proposition contenant des modifications ou additions à la Constitution, en totalité ou en détails, la procédure à suivre est la même que pour les propositions des lois (art. 64).

ART. 116. — En cas de guerre, de mobilisation et d'insurrection qui mettrait en péril l'ordre public et la sûreté de l'Etat, ainsi que dans le cas où les intérêts publics sont mis en péril jusqu'à une telle mesure, le Roi peut, dans ces cas extraordinaires, ordonner par un décret de prendre temporairement toutes les mesures extraordinaires absolument nécessaires dans tout le Royaume ou une de ses parties, indépendamment des prescriptions constitutionnelles et légales.

Toutes les mesures exceptionnellement prises seront soumises postérieurement à la confirmation de la Représentation Nationale.

LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

ART. 117. — Le Roi édicte et promulgue des lois par son décret jusqu'au jour de réunion de la Représentation Nationale.

Le décret est contresigné par le président du Conseil des Ministres, le ministre compétent et le ministre de la Justice.

ART. 118. — Toutes les lois existantes, sauf la loi sur le pouvoir royal et l'Administration suprême de l'Etat du 6 janvier 1929, restent en vigueur en tant qu'elles ne fussent pas modifiées ou abolies par la voie déterminée.

ART. 119. — Les prescriptions de l'art. 101 de cette Constitution ne seront pas appliqués pendant un délai de cinq ans à partir du jour de la mise en vigueur de cette Constitution.

DISPOSITIONS FINALES

ART. 120. — Cette Constitution entrera en vigueur et aura la force obligatoire quand elle aura été publiée au « Journal officiel ».

Le Président du Conseil des Ministres et tous les ministres veilleront à l'exécution de cette Constitution.

Nous recommandons à notre ministre de la Justice de publier cette Constitution et à tous les ministres de veiller à son exécution; nous ordonnons aux autorités de s'y conformer et à tous et chacun de s'y soumettre.

Le 3 septembre 1931,

BEOGRAD.

Bibliographie

- ADRIATICUS.* — La question adriatique. Recueil de documents officiels
Paris, 1920.
- BARTHELEMY J. et DUEZ.* — Traité élémentaire de Droit Constitutionnel, Paris, 1926.
- BRACOUS M.* — Les impôts directs en Yougoslavie, thèse, Paris, 1930.
- DARESTE F.R. et P.* — Les Constitutions modernes, 4 éd., 2 vol. Paris, 1928.
- DJORDJEVITCH.* — La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914-1918, Béograd, 1922.
- ESMEIN A.* — Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé, 8 éd. 2 vol. (1^{er} et 2^e), Paris, 1927.
- GIDEL G.* — Droit Constitutionnel comparé. Cours de doctorat, 1929-30.
- GIVOTITCH V.* — Minorités nationales en Yougoslavie. Annuaire du Droit International, Paris, 1931.
- HAUMANT E.* — La Formation de la Yougoslavie, Paris, 1930.
- HAURIOU M.* — Précis élémentaire de Droit Constitutionnel, Paris, 1925.
- JACQUELIN R.* — Droit Administratif. Cours de doctorat 1929-30.
- KOUMANOUDI K.* — Traité de Droit Administratif, Béograd 1923.
- KRBEK I.* — Droit Administratif, 2 vol. Zagreb, 1929-32.
- MARKOVITCH. B.* — Finances d'Etat et réformes monétaires, Béograd, 1926.
- MARKOVITCH L.* — Projet constitutionnel de l'Union croate (Novi Zivot), Béograd, 1921 .
- MARKOVITCH L.* — Projet constitutionnel du Dr. Smolaka (Novi Zivot), Béograd, 1920.
- MARKOVITCH Y.* — Organisation administrative de la Yougoslavie prévue par la loi du 3 octobre 1929, thèse, Paris, 1931.
- MESTRE A.* — Droit Constitutionnel, Cours de licence 1926-27.
- MILIKITCH G.* — Le problème bicaméral en Yougoslavie ,thèse, Paris, 1929.
- NIKETITCH G.* — Recueil des Lois ,Béograd, 1932 .
- PERITCH J.* — Principaux traits caractéristiques de la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921 (Extrait du Bulletin de la Société de Législation comparée), Paris 1929.

- PERITCH J.* — La nouvelle Constitution du Royaume de Serbie (de 1901) (Bulletin de la Société de Législation comparée, 1903).
- PERITCH J.* — Dispositions sociales et économiques de la Constitution yougoslave du 28 juin 1921 (Revue internationale de Sociologie, Paris, 1928).
- PIRKMAYER O.* — Etude de la loi sur la nationalité, Béograd, 1929.
- SISIC F.* — Les Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, Zagreb, 1919.
- SMODLAKA S.* — La justice administrative en Yougoslavie, thèse, Paris, 1931.
- SMODLAKA J.* — Projet d'une Constitution yougoslave, Zagreb, 1920.
- SOUPITCH M.* — Les libertés publiques d'après la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, thèse, Paris, 1927.
- STEFANOVITCH Y.* — Le système bicaméral dans les Constitutions modernes (« Mjesecnik »), Zagreb, 1931-32.
- TODOROVITCH R.* — Commentaires et exécution de la loi sur la comptabilité de l'Etat, Béograd, 1926.
- VESEL J.* — Textes et commentaires de la loi du 21 septembre 1928 sur la nationalité, Sarajevo, 1928.
- YELENITCH D.* — La nouvelle Serbie et la Yougoslavie, Béograd, 1923.
- YOVANOVITCH M.* — Le Régime absolu yougoslave institué le 6 janvier 1929, thèse, Paris, 1930.
- YOVANOVITCH N.* — Etude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921, thèse, Paris, 1924.
- YOVANOVITCH SI.* — Le Droit Constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Béograd 1924.
- YOVANOVITCH SI.* — Le règne d'Alexandre Obrenovitch, 2 vol, Béograd, 1931.
- YOVANOVITCH SI.* — Les fondements de la théorie juridique sur l'Etat, Béograd, 1906.

Journaux divers. — Le Temps, Journal des Débats, Le Journal, La Yougoslavie, Politika, Vreme, Journal Officiel.

Revues et Brochures. — Politique (Revue de Doctrine et d'Action, Paris), Mjesecnik ; la crise du parlementarisme (Kruh U.)

Vu et approuvé :

Le Doyen de la Faculté,
H. BERTHELEMY.

Vu : Le Président de la Thèse,
A. MESTRE.

Vu et Permis d'Imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris
CHARLETY.

Table des Matières

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

I. — <i>La formation de l'Etat yougoslave</i>	5
II. — <i>De l'Assemblée Constituante au Régime absolu (1919-29)</i>	26
III. — <i>Le Régime absolu</i>	43

LA CONSTITUTION YUGOSLAVE DU 3 SEPTEMBRE 1931

TITRE I. — <i>La dénomination et la langue de l'Etat</i>	47
TITRE II. — <i>La forme de l'Etat</i>	51
TITRE III. — <i>Le principe de la séparation des pouvoirs</i>	53
TITRE IV. — <i>Le pouvoir législatif</i>	55
CHAPITRE I. — Les attributions législatives du roi (droit d'initiative ; droit de sanction et promulgation).....	55
CHAPITRE II. — Le Parlement.....	60
Section I. — <i>La dualité des Chambres législatives</i>	60
Section II. — <i>De la Représentation Nationale</i>	67
I. — <i>La Narodna Skoupchtina (composition ; électorat ; éligibilité ; mode d'élection)</i>	67
II. — <i>Le Sénat (composition ; électorat ; éligibilité ; mode d'élection ; durée de mandat ; renouvellement du Sénat)</i>	91
Section III. — <i>Dispositions générales concernant les Chambres législatives (mandat impératif ; prestation du serment ; sessions des Chambres ; Commissions parlementaires ; quorum ; siège)</i>	104
Section IV. — <i>Privilèges et garanties des Chambres, (vérification des élections ; règlements intérieurs ; élection des Bureaux, maintien de l'ordre ; irresponsabilité et immunité ; indemnité</i>	111

<i>Section V. — Attributions des Chambres.</i>	120
§ 1. — Attributions législatives (droit d'initiative; droit d'amendement ; délibérations et votes successifs ; urgence ; Commissions législatives ; publications de lois).....	120
§ 2. — Attributions financières (budget ; impôts ; emprunts).	125
§ 3. — Attributions en matière des relations internationales.	131
§ 4. — Attributions de contrôle (question ; interpellation ; droit d'enquête et d'investigation)...	134
§ 5. — Pétitions ; Actes administratifs.....	139
<i>TITRE V. — Le pouvoir exécutif.</i>	142
<i>CHAPITRE I. — Le roi.</i>	142
<i>Section I. — La succession au trône.</i>	142
<i>Section II. — Le remplacement du roi et la Régence.</i> ..	146
<i>Section III. — Privilèges du roi et de la famille royale.</i>	153
<i>Section IV. — Pouvoirs du roi (pouvoir réglementaire ; armée ; collation des décorations ; nomination de fonctionnaires ; droit d'amnistie et droit de grâce ; représentation et rapport avec l'étranger ; droit d'accusation des ministres)</i>	156
<i>CHAPITRE II. — Les ministres (nomination ; conditions de capacité ; pouvoirs des ministres ; responsabilité pénales et politique).</i>	162
<i>CHAPITRE III. — Les fonctionnaires (nomination ; responsabilité ; retraite de fonctionnaires ; devoirs et droits).</i> ...	170
<i>CHAPITRE IV. — La division administrative du pays (en banovines ; arrondissements et communes).</i>	176
§ 1. — Les banovines	178
§ 2. — L'administration de l'Etat dans la banovine....	179
§ 3. — L'autonomie de la banovine (Conseil banovinal et Comité banovinal ; leur organisation et leurs attributions	185
§ 4. — Le contrôle par l'Etat des autorités autonomes.	188
<i>CHAPITRE V. — Les tribunaux administratifs.</i>	190
<i>Section I. — Le Conseil d'Etat (composition ; attributions ; procédure)</i>	192
<i>Section II. — Les Tribunaux Administratifs (composition ; attributions ; fonctionnement).</i>	201
<i>CHAPITRE VI. — La Cour des Comptes (composition ; attributions)</i>	205

TITRE VI. — <i>Le pouvoir judiciaire</i> (création et compétence des tribunaux ; juges chériates ; organisation des tribunaux ; nomination de juges ; garanties des juges).....	210
TITRE VII. — <i>Les droits et devoirs fondamentaux des citoyens</i> ..	215
CHAPITRE I. — <i>Légalité devant la loi et ses conséquences</i> (la non-reconnaissance de titre de noblesse ; admission dans les services publics ; égalité devant l'impôt).....	217
CHAPITRE II. — <i>Les libertés individuelles reconnues par la Constitution</i>	220
<i>Section I.</i> — La liberté physique (mode d'arrestation : la non-rétroactivité des lois pénales ; liberté d'aller et de venir ; inviolabilité du domicile ; inviolabilité de correspondance)	220
<i>Section II.</i> — La liberté d'opinion en général.....	226
<i>Section III.</i> — La liberté de religion et de conscience (légalité et reconnaissance de religion ; aide de l'Etat ; autonomie des associations cultuelles ; relations avec les chefs religieux résidant à l'étranger).	229
<i>Section IV.</i> — La liberté d'association et de réunion (déclaration et autorisation préalables des autorisés)	234
<i>Section V.</i> — Le droit de pétition.....	238
<i>Section VI.</i> — La liberté d'enseignement (écoles d'Etat et écoles privées ; enseignement primaire obligatoire ; liberté de l'enseignement universitaire).....	240
CHAPITRE III. — <i>Les garanties constitutionnelles des droits fondamentaux des citoyens.</i> (Suppression de la garantie administrative ; institution des tribunaux ; protection des particuliers contre l'arbitraire des organes d'Etat ; la non-rétroactivité des lois en matière criminelle).....	242
TITRE VIII. — <i>Prescriptions sociales et économiques</i> (protection du mariage et de la famille ; le droit de propriété ; l'expropriation ; la liberté du travail ; intervention de l'Etat dans les rapports économiques des particuliers ; Conseil économique).....	247
TITRE IX. — <i>L'armée et la marine</i> (Institution du service militaire général ; organisation de l'armée ; tribunaux militaires).....	255
TITRE X. — <i>Révision de la Constitution et suppression temporaire de certaines dispositions constitutionnelles</i>	257

ANNEXE

<i>Le texte intégral de la Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931.</i>	263
<i>Bibliographie</i>	287

Vu le Président de la Thèse :

